Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

INTERN TOEZICHT OP ONDERWIJSKWALITEIT IN HET HOGER ONDERWIJS

EEN BIJDRAGE AAN DE EVALUATIE VAN HET WETSTRAJECT VERSTERKING BESTURING

Utrecht, oktober 2013

Voorwoord

Hogescholen en universiteiten hebben een complexe maatschappelijke opdracht. De verwachtingen van studenten, docenten, beroepenveld, bedrijfsleven, wetenschap, overheid, politiek en maatschappij zijn hoog en lopen niet altijd synchroon. Soms gaat er iets mis en doet zich een probleem voor, bijvoorbeeld met het afstudeerniveau van studenten. Dat is zeer ongewenst. Had de interne toezichthouder, de raad van toezicht, dat kunnen en moeten voorkomen? Dat is wel wat de samenleving in toenemende mate verwacht. Maar waar zijn interne toezichthouders eigenlijk precies verantwoordelijk voor, wat mogen we redelijkerwijs van hen verwachten en maken zij die verwachtingen waar? Daarover gaat dit rapport.

Aanleiding voor dit onderzoek was de vraag van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan ons om een deel van het wetstraject Versterking besturing uit 2010 te evalueren. Het onderzoek richt zich vooral op de vraag in hoeverre de aandacht van raden van toezicht uitgaat naar de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitszorg. Daarmee is niet gezegd dat het toezicht op de financiën en het beheer van de instelling van ondergeschikt belang zou zijn. Integendeel: juist de verbinding van inhoud en randvoorwaarden is van cruciaal belang om te waarborgen dat ook op lange termijn sprake is van hoogwaardig onderwijs en onderzoek.

De afgelopen jaren is er veel veranderd in positieve zin. De wensen en verwachtingen ten aanzien van het interne toezicht – ook die van de interne toezichthouders zelf – zijn echter nog sneller gestegen. Zo beschouwd bevindt het hoger onderwijs zich op het gebied van het interne toezicht nog altijd eerder in een aanloop- dan in een consolidatiefase. Verdere verbetering is wenselijk en nodig. Dat is de boodschap die wij in dit rapport onderbouwen.

De Onderwijsraad, de Commissie behoorlijk bestuur (in het recente advies *Een lastig gesprek*) en diverse raden van toezicht die wij spraken geven aan dat aanvullende wet- en regelgeving niet nodig en zelfs onwenselijk is. Dat onderschrijven wij. Wel vinden wij het van belang om duidelijker in de wet te verankeren dat de kwaliteit van het onderwijs tot het domein van het interne toezicht wordt gerekend. Dit is in overeenstemming met het denken binnen de sector zelf, en ook de Commissie behoorlijk bestuur benadrukt hoe belangrijk het is dat in het toezicht in de semipublieke sector het primaire proces en de kwaliteit van de diensten centraal staat.

Het externe toezicht door de overheid sluit aan bij het interne toezicht in die zin dat de intensiteit van het externe toezicht afhangt van de mate waarin het interne toezicht functioneert en goede verantwoordingsinformatie genereert. Voor ons als externe toezichthouder staat daarbij voorop dat de interne toezichthouder in de gelegenheid wordt gesteld zo zelfstandig mogelijk te functioneren. Vanuit dit perspectief willen we in het hoger onderwijs de relatie tussen de inspectie als externe toezichthouder en de raden van toezicht de komende jaren verder ontwikkelen.

Drs. H.G.J. Steur
De hoofdinspecteur hoger onderwijs

INHOUD

Samenvatting en conclusies

Inleiding
Het vertrouwen van de samenleving in het hoger onderwijs en in het getuigschrift van de afgestudeerde staat of valt met het vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs, en daarmee met het vertrouwen in de partijen die kwaliteit creëren en bewaken. Het thema goed bestuur - kort gezegd: adequaat beheer en beleid en effectief intern toezicht - was om die reden al langer één van de hoofdthema's van het inspectietoezicht. Incidenten die zich afgelopen jaren voordeden op het gebied van de kwaliteit van het hoger onderwijs benadrukten het belang van het onderwerp ook in deze sector.

In september 2010 is de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) op diverse punten gewijzigd, onder de naam Versterking besturing. De wetsaanpassing formaliseert de scheiding tussen de besturing van de instelling door het college van bestuur en het interne toezicht van de raad van toezicht. Raden van toezicht kregen onder andere de wettelijke taak om toezicht te houden op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg en examencommissies kregen een zwaardere taak bij de bewaking van het (afstudeer)niveau van studenten. Ook kregen raden van toezicht de taak om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving door het bestuur. Daarnaast werden maatregelen getroffen ter versterking van de medezeggenschap.

De Tweede Kamer heeft gevraagd om een evaluatie van de nieuwe wetgeving na uiterlijk drie jaar en de minister vroeg ons in dat verband het functioneren van het interne toezicht te onderzoeken.

Onderzoeksvragen
In ons onderzoek staat centraal hoe het interne toezicht op de onderwijskwaliteit door de raden van toezicht in het bekostigd hoger onderwijs wordt vormgegeven. Omdat het om een evaluatie van het wetstraject Versterking besturing gaat is één onderzoeksvraag of het interne toezicht door de raden van toezicht op de onderwijskwaliteit plaatsvindt zoals de wetgever dat in Versterking besturing formuleert. Omdat de wetgever de invulling van het toezicht grotendeels aan de instellingen zelf overlaat is een tweede onderzoeksvraag: hoe krijgt het interne toezicht op het gebied van onderwijskwaliteit in de praktijk vorm, vergeleken met actuele opvattingen over intern toezicht en recente ontwikkelingen in het veld?

Werkwijze
Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden, spraken wij bij zeven instellingen met vertegenwoordigers van de raad van toezicht, het college van bestuur, de centrale medezeggenschap, één of twee examencommissies en de hoogste managementlaag tussen college van bestuur en examencommissies. Ook interviewden wij enkele voorzitters van panels die recent ervaring opdeden met de Instellingstoets Kwaliteitszorg (die deel uitmaakt van het accreditatiestelsel) en daarbij ook leden van raden van toezicht en colleges van bestuur spraken. Verder is gebruik gemaakt van reeds bestaand onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht.

Om de tweede onderzoeksvraag te beantwoorden is uit diverse bronnen een ontwikkelperspectief gedestilleerd: een weergave van de grootste gemene deler van de wensen, uitgangspunten en verwachtingen die binnen en buiten de sector – en onder toezichthouders zelf – leven over het functioneren van de raad van toezicht. Het ontwikkelperspectief is niet bedoeld als inspectienorm. Wel gaan wij met instellingen voor hoger onderwijs en hun vertegenwoordigers graag het gesprek aan om te verkennen of de benoemde aspecten richting kunnen geven aan de verdere ontwikkeling van het interne toezicht en - in deze of in aangepaste vorm - als uitgangspunt kunnen dienen voor het externe toezicht.

Algemene conclusie
Het interne toezicht op het gebied van onderwijskwaliteit voldoet aan de eisen die de WHW sinds Versterking besturing stelt. De nieuwe voorschriften op het gebied van de medezeggenschap leven de onderzochte instellingen in het algemeen adequaat na. Het interne toezicht op de naleving van wet- en regelgeving inzake onderwijskwaliteit moet echter substantieel verbeteren.

De wettelijke voorschriften voor het toezicht op onderwijskwaliteit zijn summier geformuleerd, namelijk hoofdzakelijk in termen van toezicht op de 'vormgeving van het systeem van interne kwaliteitszorg'. Binnen de sector hoger onderwijs, en ook onder interne toezichthouders zelf, leven hogere ambities dan de wet formuleert maar deze worden nog slechts ten dele waargemaakt.

Conclusies wettelijke taken

Scheiding van bestuur en toezicht
De formele scheiding tussen intern toezicht en bestuur was al een feit voordat Versterking besturing werd ingevoerd. Dit onderwerp heeft echter ook enkele meer praktische dimensies. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het samenspel tussen raad en college in de dagelijkse praktijk, om de vraag of de toezichthouder zich niet laat verleiden om 'mee te besturen' en om de scheiding tussen de toezichthoudende en raadgevende rol van de raad van toezicht. Op deze punten kan zeker nog verbetering plaatsvinden (zie hierna).

Toezicht op kwaliteitszorg
De afgelopen jaren heeft het denken over het interne toezicht zich sterk ontwikkeld. De wettelijke formulering dat de raad toeziet op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg wordt door de meeste instellingen breed geïnterpreteerd. Naast aandacht voor de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg vindt men aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs zelf minstens zo belangrijk. En ook de dialoog daarover tussen raad van toezicht en college van bestuur, vanuit het brede maatschappelijke belang van goed onderwijs, rekenen de raden tot hun verantwoordelijkheid. Diverse vertegenwoordigers van raden van toezicht vinden zelf dat de praktijk op deze punten nog kan verbeteren.

De meeste raden van toezicht en colleges van bestuur die wij spraken gaven aan dat de wettelijke taakomschrijving momenteel voldoende ruimte biedt om toezicht te houden op de onderwijskwaliteit (naast het toezicht op de financiën en de bedrijfsvoering). Dat de wettekst zich beperkt tot het voorschrijven van intern toezicht op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg is echter weinig richtinggevend en stimulerend. Uiteindelijk gaat het toch om het toezicht op (het

bestuurlijk handelen ten aanzien van) de kwaliteit van het onderwijs. Dat zou de wet tot uitdrukking mogen brengen.

Toezicht op kwaliteit: de examencommissie als voorbeeld
We kwamen geen voorbeelden tegen van raden van toezicht die het functioneren van examencommissies agendeerden vanuit hun rol als toezichthouder, of de niveaubewaking van de opleiding in kritische zin aan de orde stelden bij het college.[1] Dit mag wel van hen worden verwacht. In het hoger onderwijs ligt de laatste jaren veel nadruk op efficiency en rendement. De inspectie verwacht van de interne toezichthouder bijvoorbeeld aandacht voor onderwerpen die daar tegenwicht aan bieden. Daarvan is nog onvoldoende sprake.

Toezicht op naleving van de wet
De WHW draagt de interne toezichthouder op om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving. Wij zijn geen voorbeeld tegengekomen van een raad van toezicht die dit op het gebied van onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg systematisch doet. De raden stellen zich wat dit betreft in het algemeen opvallend passief op. Dat blijkt ook uit het voorbeeld van het gebrek aan aandacht voor de wettelijke taken van de examencommissies sinds de invoering van Versterking besturing. Raden van toezicht vertrouwen er vooral op dat de bestuurder hen informeert als dat nodig is en voeren zelf geen actief beleid om de naleving te (laten) beoordelen. Dat een aantal raden van toezicht het niet als hun taak beschouwt om het college van bestuur actief te bevragen op de naleving van wet- en regelgeving ten aanzien van onderwijskwaliteit, achten wij problematisch.

Medezeggenschap
Raden van toezicht, colleges van bestuur en centrale medezeggenschapsraden zijn positief over de nieuwe wettelijke voorschriften over het overleg tussen raad en medezeggenschap dat tweemaal per jaar moet plaatsvinden, de voordracht voor één van de leden van de raad en de inspraak in de profielen van de raad. Bij de instellingen die de inspectie sprak, droegen medezeggenschapsorganen vaak een raadslid voor met een uitgesproken profiel op het gebied van onderwijs en/of onderzoek. Omdat juist deze expertise nog niet altijd voldoende aanwezig is in de raad, draagt het wettelijke voordrachtrecht dus bij aan de totstandkoming van raden van toezicht met een evenwichtige samenstelling. Gevraagd naar eventuele tekortkomingen in de wetgeving werden geen noemenswaardige knel- of verbeterpunten aangedragen.

Conclusies ontwikkelperspectief
Onderstaande conclusies vormen gezamenlijk het antwoord op de tweede onderzoeksvraag. Het ontwikkelperspectief telt vier hoofdonderwerpen die hier afzonderlijk aan de orde komen.

Namens wie houdt de raad toezicht en waarvoor is hij verantwoordelijk?
Over het algemeen vinden raden van toezicht en colleges van bestuur dat de raad van toezicht in het hoger onderwijs de bewaker is of zou moeten zijn van bredere maatschappelijke belangen, dat wil zeggen: van belangen die kunnen uitstijgen boven die van de onderwijsinstelling zelf. Daarnaast moet de raad erop toezien dat bewuste afwegingen worden gemaakt tussen (mogelijk strijdige) wensen en

1 In 2014 zal de inspectie een onderzoek doen naar het functioneren van examencommissies in het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

belangen van verschillende groepen belanghebbenden. In de praktijk komt dit echter nog niet voldoende tot zijn recht. Opvallend genoeg zien we dat sommige reglementen van raden van toezicht juist het instellingsbelang voorop stellen of zelfs als enige noemen. Wat betreft de vraag namens wie de raad toezicht uitoefent, welke gevolgen dit heeft voor het handelen en hoe dit in praktijk wordt gebracht kunnen al met al nog de nodige stappen worden gezet. De branchecodes voor goed bestuur van hogescholen en universiteiten vragen overigens dat raden van toezicht zich expliciet rekenschap geven van hun brede maatschappelijke opdracht.

De raad van toezicht is altijd aanspreekbaar. Tegelijkertijd is duidelijk dat een raad nooit alles kan zien of elk probleem kan voorkomen. De vraag of en welke consequenties aan incidenten verbonden (moeten) worden is dus niet eenvoudig te beantwoorden. Steeds is aan de orde of het om een verwijtbare of niet-verwijtbare fout gaat. Als de raad van toezicht nadrukkelijk signalen en berichten heeft genegeerd, niet heeft doorgevraagd en niet heeft ingegrepen, dan is duidelijk dat het interne toezicht heeft gefaald en dient de raad van toezicht op zijn verantwoordelijkheid te worden aangesproken. Dat wil overigens niet zeggen dat de raad gelijk dient op te stappen. Dat is een uiterste middel, en niet altijd in het belang van het onderwijs.

Bij de bekostigde openbare universiteiten benoemt de minister van OCW de leden van de raad van toezicht. Ook raden van toezicht van enkele andere instellingen worden benoemd door een hoger orgaan, zoals een algemene ledenvergadering. Alle andere raden van toezicht benoemen hun eigen leden en hebben geen instantie boven zich waaraan zij verantwoording afleggen. Als zich ernstige incidenten voordoen moeten zij dus zelf vaststellen of ze goed toezicht hebben gehouden. De minister van OCW heeft in april 2013 maatregelen aangekondigd die onder andere problemen met dit ‘verantwoordingsvacuüm’ helpen te voorkomen.[2]

Hoe is de scheiding tussen toezicht houden, raad geven en besturen?
De toezichthouder in het hoger onderwijs vervult uiteenlopende rollen, die alle terug te voeren zijn tot de WHW. De belangrijkste zijn die van toezichthouder, raadgever en werkgever. In de praktijk worden de eerste twee rollen niet altijd systematisch van elkaar gescheiden. Het onderscheid tussen de toezichthoudende en de raadgevende functie wordt soms meer als een theoretisch dan als een praktisch probleem gezien; raden van toezicht en colleges van bestuur zelf geven aan weinig knelpunten te ervaren in de dagelijkse praktijk. Dat de raad over de kwaliteit en de kwaliteitszorg onafhankelijk van het college informatie vergaart komt weinig voor. Dit wordt vaak niet erg nodig gevonden en soms zelfs als minder wenselijk gezien. De inspectie verwacht hier een meer actieve en doortastende opstelling van de interne toezichthouder: onafhankelijkheid en zelfstandigheid zijn immers cruciaal voor het functioneren van het interne toezicht. Nog te vaak wordt dit verward met onnodige bemoeienis of zelfs wantrouwen, zo blijkt uit de gesprekken.

---

2 Brief van de minister aan de Tweede Kamer over de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs van 19 april 2013. Zie ook bijlage 3.

Waar richt de raad zich inhoudelijk op en hoe gaat hij te werk?
Uit het onderzoek blijkt dat veel raden toezicht houden op het geheel van doelen in strategische plannen, meerjarenplannen, jaarplannen, meerjarenbegrotingen, jaarbegrotingen enzovoort. Dit complex aan doelen en documenten vormt dan de achtergrond waartegen de raad het functioneren van het college en de organisatie beoordeelt. Dat roept de vraag op hoe de raad het overzicht houdt, hoofd- en bijzaken onderscheidt en doelen en middelen uit elkaar houdt. Desgevraagd geven enkele toezichthouders aan dat het hanteren van een toetsingskader als hulpmiddel hierbij het risico van formalisatie en bureaucratie met zich meebrengt. De nieuwe branchecode goed bestuur voor het hbo - nu nog in concept - zal echter voorschrijven dat de raad van toezicht een toetsingskader hanteert. Ook de inspectie ziet aanleiding om tot een betere prioritering van organisatiedoelen te komen en de uitgangspunten en de ijkpunten om succes (of falen) af te meten te expliciteren. Dit schept ook meer duidelijkheid voor de hoofdlijnen van het gesprek tussen raad en college. Een toetsingskader kan daar bij helpen.

Uit de gesprekken die wij voerden komt naar voren dat het kritische gesprek tussen raad van toezicht en college van bestuur aan effectiviteit kan winnen. Over - soms complexe en lastige - onderwijsgerelateerde thema's kunnen raden het college nadrukkelijker bevragen op de belangenafwegingen en de keuzes die zijn gemaakt en op de bereikte resultaten. Onderwerpen die zich voor zo'n benadering lenen zijn bijvoorbeeld de relatie tussen selectie van studenten en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, en de relatie tussen studierendement aan de ene kant en breedte en diepgang van de opleiding en het niveau van afgestudeerden aan de andere kant. Zeker geredeneerd vanuit de brede en complexe maatschappelijk opdracht van de instellingen zou de toezichthoudende functie aan kracht winnen door meer (gestructureerde en expliciete) aandacht voor dergelijke thema's en een nadrukkelijke koppeling met vraagstukken op het gebied van financieel beheer van de instelling en de allocatie van middelen. Onze indruk is dat hier nog niet overal voldoende aandacht voor is.

De recent herziene branchecode voor goed bestuur van de universiteiten noemt aandacht voor de uitkomsten van het primaire proces niet expliciet als taak voor de raad van toezicht. De nieuwe (concept)branchecode voor het hbo is wat dit betreft ambitieuzer: deze benoemt expliciet als uitgangspunt dat de raad van toezicht bij zijn werkzaamheden de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie centraal stelt.

Hoe verantwoordt de raad zich, aan wie en waarover?
Alle raden van toezicht verantwoorden zich in een apart deel van het jaarverslag van de instelling waarop zij toezicht houden. In de meeste jaarverslagen geeft de raad aan dat er over bepaalde onderwerpen is gesproken, maar wordt niet vermeld wat er over deze onderwerpen is besproken, welke overwegingen een rol hebben gespeeld en welke conclusies de raad trekt. Er zijn overigens wel positieve uitzonderingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Wetstraject Versterking besturing
Instellingen voor hoger onderwijs hebben wettelijke taken op het gebied van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie. Ze hebben een aanzienlijke mate van autonomie bij de uitvoering van die taken. Die uitvoering vindt veelal plaats in grote en complexe organisaties, waarbinnen voortdurend – soms lastige – belangenafwegingen moeten worden gemaakt. Om de kwaliteit van de uitkomsten en de zorgvuldigheid van de procedures te waarborgen zijn *checks and balances* nodig. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) voorziet daarin.

In september 2010 zijn via de wetswijziging Versterking besturing enkele aanvullende voorschriften van kracht geworden. De Tweede Kamer heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verzocht de wijziging nu, uiterlijk drie jaar na de invoering, te evalueren. Op verzoek van de minister heeft de Inspectie van het Onderwijs het functioneren van het interne toezicht onderzocht. Dit rapport bevat de uitkomsten van dat onderzoek.

Vertrouwen in kwaliteit
Het vertrouwen van de samenleving in het hoger onderwijs en in het getuigschrift van de afgestudeerde staat of valt met het vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs, en dus ook met het vertrouwen in de partijen die deze kwaliteit creëren en bewaken. Goed bestuur was daarom al enige tijd een van de hoofdthema's van het inspectietoezicht. Incidenten die zich afgelopen jaren voordeden op het gebied van de kwaliteit van het hoger onderwijs, benadrukten het belang van het onderwerp ook in deze sector.

Versterking besturing
Vijf aspecten van de wetswijziging zijn voor ons onderzoek van belang. In de eerste plaats zijn sinds Versterking besturing de functies van bestuur en intern toezicht in het gehele bekostigd hoger onderwijs formeel van elkaar gescheiden. Uitgangspunt is dat de taakafbakening tussen beide functies een voorwaarde is voor goed onderwijs. De wetswijziging was wat dit betreft vooral een bevestiging van de bestaande praktijk. Alle hogescholen beschikten al over een raad van toezicht. Dat gold ook voor de universiteiten, waar het bestaan van een raad van toezicht al eerder wettelijk geregeld was en waar vanaf 1995 raden van toezicht werden geïnstalleerd.

In de tweede plaats kregen raden van toezicht met ingang van 2010 onder andere de wettelijke taak om toezicht te houden op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg van de instellingen.

Ten derde werden de examencommissies formeel meer in stelling gebracht als bewaker van de kwaliteit van toetsing en beoordeling en van het eindniveau van afgestudeerden.

Ten vierde kregen de raden van toezicht de taak om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving door het bestuur.

Ten vijfde heeft het wetstraject Versterking besturing tot doel om het evenwicht in het krachtenveld in en rond instellingen te verbeteren. De rechtsbescherming van studenten en de inspraak en medezeggenschap werden op enkele aspecten voorzien van een steviger fundament. Het onderwerp 'medezeggenschap' komt in dit rapport aan de orde voor zover het samenhangt met het hoofdthema van het interne toezicht op onderwijskwaliteit.

1.2 Vraagstelling

In ons onderzoek staat de vraag centraal hoe het interne toezicht op de onderwijskwaliteit door de raden van toezicht in het bekostigd hoger onderwijs wordt vormgegeven. Aangezien het om een evaluatie van het wetstraject Versterking besturing gaat, is de eerste onderzoeksvraag of het interne toezicht door de raden van toezicht op de onderwijskwaliteit plaatsvindt zoals de wetgever in Versterking besturing formuleert. De wetgever laat de invulling van het toezicht grotendeels aan de instellingen zelf over. Daarom luidt de tweede onderzoeksvraag: hoe krijgt het interne toezicht op het gebied van onderwijskwaliteit in de praktijk vorm, vergeleken met actuele opvattingen over het intern toezicht en recente ontwikkelingen in het veld?

1.3 Uitwerking

Wettelijke opdrachten

De WHW belast het college van bestuur in algemene zin met het bestuur en beheer van de instelling: het college is verantwoordelijk voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek en voor het naleven van wet- en regelgeving. Overeenkomstig de wet houdt de raad van toezicht '[…] met het oog op de taken van de instelling toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden en de uitoefening van de bevoegdheden door het college van bestuur en staat hij dit college met raad ter zijde'.[3] De raad dient onder andere toe te zien op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg van de instelling zoals bedoeld in artikel 1.18 van de WHW en op de naleving door het college van bestuur van de wettelijke verplichtingen en de omgang met de branchecode voor goed bestuur.

Accent op onderwijskwaliteit

Hoewel de bestaansgrond van de instellingen ligt in het verzorgen van onderwijs en onderzoek, hebben de raden van toezicht van oudsher meer aandacht gehad voor het bestuurlijk handelen ten aanzien van het beheer, de financiën en de werkgeversfunctie.[4] De laatste jaren lijkt de aandacht voor onderwerpen op het gebied van het onderwijs toe te nemen. Wij vroegen ons af hoe substantieel die ontwikkeling is en richtten ons onderzoek daarom primair op het thema onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg. Dit betekent niet dat het toezicht op de financiën en het beheer van de instelling van minder belang zou zijn. Juist de verbinding van inhoud en randvoorwaarden is van cruciaal belang, zodat gewaarborgd is dat ook op lange termijn sprake is van hoogwaardig onderwijs en onderzoek. Deze keuze om in dit onderzoek het accent te leggen bij de aandacht

---

3 WHW, art. 9.8, lid 1 (universiteiten) en art 10.3d, lid 2 (hogescholen).

4 Omwille van de leesbaarheid laten we in het vervolg de toevoeging 'voor het bestuurlijk handelen van' veelal weg.

van raden van toezicht voor inhoudelijke vraagstukken is in overleg met de minister gemaakt.

De WHW stelt dat de raad van toezicht toeziet op ‘de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg’. Het is niet op voorhand duidelijk dat iedereen daaronder hetzelfde verstaat. De inspectie ziet een systeem van kwaliteitszorg als een middel; het uiteindelijke doel is goed onderwijs. Ons onderzoek is daarom vooral op het doel zelf gericht: de kwaliteit van het onderwijs. Hoe dit vervolgens gedefinieerd of ingevuld wordt, is afhankelijk van vele andere factoren, en is voor dit onderzoek minder relevant.

Instellingen doen ook onderzoek en hebben verantwoordelijkheden op het gebied van kennisvalorisatie. Omwille van de afbakening richtten wij ons in dit onderzoek echter expliciet op de onderwijstaak. Overigens hebben wij geen aanleiding om te veronderstellen dat de uitgangspunten van goed toezicht en de werkwijze van de toezichthouder op het gebied van onderzoek fundamenteel anders zou (moeten) zijn dan op het gebied van onderwijs.

Examencommissies
De wettelijke verantwoordelijkheid van de examencommissie voor de kwaliteitsbewaking van de toetsing en beoordeling en de niveaubewaking is met Versterking besturing aanzienlijk vergroot, evenals de verantwoordelijkheid van het college van bestuur om te zorgen dat examencommissies onafhankelijk kunnen opereren en deskundig zijn. In het onderzoek komt de examencommissie enerzijds aan bod als onderdeel van het geheel aan *checks and balances* rond onderwijskwaliteit en anderzijds als informatiebron in de vraag naar het functioneren van het interne toezicht. In 2014 zal de inspectie uitgebreider onderzoek doen naar het functioneren van examencommissies, zowel bij bekostigde als bij niet-bekostigde instellingen.

Naleving van de WHW
De raad van toezicht moet ook toezien op de naleving van de wet door de instelling waarop hij toezicht houdt. Daaronder valt onder meer de verzwaarde taak van de examencommissie op het gebied van de niveaubewaking en de kwaliteit van toetsing en examinering sinds Versterking besturing. De examencommissie vervult een belangrijke rol bij het waarborgen van kwaliteit. De wettelijke taken van de examencommissie staan daarom centraal in de beoordeling van de mate waarin raden van toezicht aandacht hebben voor de bewaking van de kwaliteit en de naleving van de WHW.

Medezeggenschap
Als onderdeel van de bredere evaluatie van Versterking besturing onderzoekt OCW het functioneren van de medezeggenschap. Wij vroegen in ons onderzoek naar de ervaringen met het voordragen van een lid voor de raad van toezicht door de centrale medezeggenschap en naar het overleg met de raad van toezicht dat tweemaal per jaar moet plaatsvinden.

Kanttekening
Dit onderzoek is geen wetsevaluatie in de letterlijke zin van het woord: wij onderzoeken niet wat er is veranderd *zuiver als gevolg van* de nieuwe wetgeving. De toevoeging van de nieuwe wetgeving aan de bestaande wetgeving en praktijk is daarvoor te gering. Deze is ook te zeer verweven met autonome ontwikkelingen

op de onderzochte thema's, voor en na september 2010, bijvoorbeeld als gevolg van diverse kwaliteitsincidenten en daaropvolgende media-aandacht en onderzoeken. Daarnaast geldt dat de wet zelf het resultaat is van ontwikkelingen die al eerder in gang zijn gezet. Al veel langer dan drie jaar geleden begon de aandacht voor het onderwerp ‘goed bestuur’ toe te nemen. Dat blijkt ook uit het feit dat alle bekostigde instellingen al over een raad van toezicht beschikten voordat dit een wettelijk voorschrift was. Wij keken al met al vooral naar de situatie in de praktijk als zodanig, maar vanzelfsprekend wel nadrukkelijk tegen de achtergrond van de WHW.

Alleen bekostigd onderwijs
Op het gebied van goed bestuur beperkt de WHW zich tot het bekostigd onderwijs. De situatie in het niet-bekostigd onderwijs maakt daarom geen deel uit van het onderzoek.

1.4 Werkwijze

Algemeen
Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden voerden wij gesprekken met betrokkenen op zeven instellingen in het hoger onderwijs. Ook interviewden wij enkele voorzitters van panels die recent ervaring opdeden met de Instellingstoets Kwaliteitszorg en daarbij ook leden van raden van toezicht en colleges van bestuur spraken. Verder is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van reeds bestaand onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht. Wij stelden zelf een ontwikkelperspectief voor het interne toezicht op dat als raamwerk diende voor het antwoord op de tweede onderzoeksvraag. Onze werkwijze en de gehanteerde bronnen worden onderstaand toegelicht.

Ontwikkelperspectief
Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is uit diverse bronnen een ontwikkelperspectief gedestilleerd met de grootste gemene deler van de wensen, uitgangspunten en verwachtingen die binnen en buiten de sector – en onder toezichthouders zelf – leven over het functioneren van de raad van toezicht. Het ontwikkelperspectief is voorgelegd aan een panel van wetenschappelijke deskundigen. Het dient naast de wetswijzigingen in de WHW mede als raamwerk waartegen we onze bevindingen presenteren. Het huidige ontwikkelperspectief is niet bedoeld als inspectienorm. Wel gaan wij met instellingen voor hoger onderwijs en hun vertegenwoordigers graag het gesprek aan om te verkennen of de benoemde aspecten behulpzaam kunnen zijn bij de verdere ontwikkeling van het interne toezicht. De werkwijze bij de ontwikkeling van het perspectief en de gehanteerde bronnen staan uitgebreider beschreven in hoofdstuk 3.

Vooraf beschikbare informatie
Er was actuele informatie beschikbaar over goed bestuur in het hoger onderwijs, onder andere in de vorm van wetenschappelijk onderzoek en de evaluatie van de branchecode goed bestuur van de hogescholen (zie hoofdstuk 2 en 3). Deze informatie is benut om een beeld te krijgen van de algemene stand van zaken.

Analyse websites en jaarverslagen
Van alle bekostigde instellingen is nagegaan welke informatie over goed bestuur op de websites beschikbaar was, zoals de opdrachtformulering van de raad van toezicht, de toezichtvisie en de werkwijze van de raad. In vrijwel alle gevallen

konden daarvoor de statuten van de instellingen en/of de reglementen van de raad via de website worden geraadpleegd. Daarnaast gingen wij in de jaarverslagen over 2011 – en waar mogelijk 2012 – na hoe de raad zich verantwoordt en over welke onderwerpen.[5]

Instellingsbezoeken
Bij zeven instellingen – drie universiteiten en vier hogescholen – spraken wij met vertegenwoordigers van de raad, het college, de centrale medezeggenschap, een of twee examencommissies en de hoogste managementlaag tussen college en examencommissies. De gesprekken vonden plaats met elk van deze partijen apart. Zo ontstond een beeld van de werking van de gehele 'kolom' van toezicht, bestuur, management, niveaubewaking door de examencommissie, inspraak en uitvoering.[6]

Selectie instellingen
Wij selecteerden instellingen waarvan wij op grond van de beschikbare informatie hoopten dat zich meer dan bij andere instellingen interessante ontwikkelingen zouden voordoen. Denk aan raden van toezicht die een inhoudelijk toezichtkader hanteren, jaarlijks een toezichtagenda opstellen, meer dan gemiddeld inhoudelijk rapporteren in het jaarverslag en/of recent een deelcommissie onderwijs installeerden. Onder de drie universiteiten bevonden zich twee openbare instellingen en één bijzondere instelling.

Selectie opleidingen
De examencommissies werden als volgt geselecteerd. Wij legden elke instelling twee shortlists van drie opleidingen voor. Per shortlist konden de instellingen één opleiding kiezen. De shortlists waren zo samengesteld dat ongeacht de keuze het resultaat gespreid zou zijn over de onderwijssectoren (techniek, economie et cetera). Daarmee werd ook de keuze voor het lijnmanagement bepaald, omdat we steeds de (hoogste) managementlaag tussen de betreffende examencommissie en het college van bestuur wilden spreken.

Informatie vooraf
Wij vroegen bij de instellingen informatie op over het toezichtinstrumentarium van de raad, zoals de (eventuele) toezichtagenda, afspraken met het college over te realiseren doeleinden, en eventuele ijkpunten en criteria om de resultaten tegen af te zetten. In alle gevallen werden de jaarverslagen over 2010 en 2011 geanalyseerd, en in een aantal gevallen ook die van 2012, voor zover deze al gereed waren en aan ons konden worden voorgelegd. Ook werden beschikbare meerjarenplannen c.q. strategische plannen van de instelling in de analyse betrokken, evenals eventuele beleidsstukken op het gebied van de ontwikkeling van het interne toezicht. Daarnaast vroegen we jaarverslagen van de examencommissies op. In de meeste gevallen ontvingen we van twee verschillende examencommissies de jaarverslagen van twee verschillende jaren (vier per instelling dus).

5 De jaarverslagen over 2012 waren tijdens het onderzoek meestal nog niet beschikbaar.
6 De leden van examencommissies zijn namelijk vrijwel zonder uitzondering ook docent en de leden van centrale medezeggenschapsorganen zijn student en/of docent.

Ervaringsdeskundigen vanuit de accreditatie
In de Instellingstoets Kwaliteitszorg die deel uitmaakt van het accreditatiestelsel staat de vraag centraal of het college van bestuur 'in control' is. Ter beoordeling daarvan spreken onderzoekspanels ook met de raad van toezicht. Voor dit onderzoek interviewden wij enkele voorzitters van onderzoekspanels die recent ervaring opdeden met dit proces. Daarbij was ook een vertegenwoordiging van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) aanwezig.

Deskundigenpanel
De bevindingen van het onderzoek en het ontwikkelperspectief zijn besproken met een deskundigenpanel. Dit panel bestond uit vertegenwoordigers van de raden van toezicht van de bezochte instellingen, aangevuld met enkele andere inhoudsdeskundigen. De uitkomsten van de panelbijeenkomst zijn in bijlage IV opgenomen.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op het geldende wettelijke kader voor het interne toezicht en de onderzoeksbevindingen op dat punt. Hoofdstuk 3 presenteert eerst een ontwikkelperspectief op basis van de wensen, verwachtingen en uitgangspunten die onder toezichthouders en wetenschappers binnen en buiten de sector leven op het gebied van het interne toezicht. Dan volgen de bevindingen van de inspectie aan de hand van dit perspectief. We betrekken hierbij ook eerdere bevindingen van anderen. Hoofdstuk 4 bevat een aantal aanbevelingen. Enkele basisgegevens en nadere toelichtingen zijn opgenomen in de bijlagen, evenals de uitkomsten van het gesprek met het deskundigenpanel.

2 Bevindingen wettelijk kader

Dit hoofdstuk behandelt de eerste onderzoeksvraag van het onderzoek: vindt het interne toezicht door de raden van toezicht op de kwaliteit van het onderwijs plaats zoals de wetgever dat in Versterking besturing formuleert? Het hoofdstuk bestaat uit een samenvatting van de bepalingen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), gevolgd door de bevindingen van de inspectie. Het wettelijk kader is te vinden in hoofdstuk 9 en 10 van de WHW (het bestuur en de inrichting van respectievelijk universiteiten en hogescholen) en hoofdstuk 7 voor zover het de examencommissie betreft (met name de artikelen 7.12, 7.12a, 7.12b en 7.12c).[7]

2.1 Scheiding van bestuur en toezicht

Twee organen

De memorie van toelichting bij Versterking besturing noemt de taakafbakening tussen bestuur en intern toezicht een belangrijke aspect in de organisatie van goed onderwijs. De groeiende autonomie van de instellingen in het hoger onderwijs vereist dat binnen de instellingen ook de voorwaarden voor een goede werking van *checks and balances* aanwezig zijn. Daarom worden in het gehele hoger onderwijs een bestuurlijk orgaan met bestuursbevoegdheden voorgeschreven (het college van bestuur, hierna ook wel kortweg 'college' genoemd), en een orgaan met toezichthoudende bevoegdheden (de raad van toezicht, hierna ook wel 'de raad' of 'de interne toezichthouder' genoemd). Deze hebben wederzijds uitsluitende taken en bevoegdheden. Een deugdelijke vormgeving van de scheiding tussen bestuur en toezicht binnen instellingen werd met Versterking besturing een bekostigingsvoorwaarde voor de instellingen.

Formalisatie van de bestaande situatie

De memorie van toelichting geeft aan dat de invoering van een raad van toezicht aansluit bij de ontwikkeling die de sector de afgelopen tien jaar al heeft doorgemaakt. De hogescholen hebben bijvoorbeeld uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Glasz (2000) en hebben alle een raad van toezicht ingesteld. Bij de universiteiten gebeurde dat vanaf 1995. Het wettelijk vastleggen van de scheiding tussen bestuur en toezicht was dus een formalisatie van de bestaande praktijk.

Reglementen

Nagenoeg alle raden beschikken over een eigen reglement dat in aanvulling op de statuten van de instelling de taken en werkwijze van de raad van toezicht beschrijft. Dit is bijna altijd op de website van de instelling te vinden. In de reglementen worden meestal alle wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de raad van toezicht afzonderlijk genoemd. Ook de formele afbakening van de taken en verantwoordelijkheden van toezichthouder en bestuurder is hierin vastgelegd.

---

7 Omwille van de leesbaarheid worden niet van alle afzonderlijke wetteksten de artikel- en lidnummers weergegeven en worden de wetteksten niet in alle gevallen volledig en letterlijk weergegeven. In bijlage II zijn de wettelijke bepalingen in uitgebreidere vorm opgenomen.

Praktische dimensies
Dat de scheiding tussen intern toezicht en bestuur in formele zin een feit is, is nog geen garantie dat het onderscheid ook in de dagelijkse praktijk voldoende tot uiting komt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het samenspel tussen raad en college in de praktijk, om de vraag of de toezichthouder zich niet laat verleiden om 'mee te besturen' en om de scheiding tussen de toezichthoudende en de raadgevende rol van de raad van toezicht. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in.

2.2 Toezicht op kwaliteitszorg

De raad van toezicht moet volgens de WHW onder meer toezien op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg overeenkomstig artikel 1.18 van de wet. Dit laatste artikel schrijft voor dat het instellingsbestuur 'er zorg voor draagt dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling'.

Korte terugblik
De afgelopen tien jaar is er veel gebeurd op het vlak van intern toezicht. Al langer wordt door raden van toezicht in het hoger onderwijs geïnvesteerd in het interne toezicht op financiën en bedrijfsvoering. Dat is een gevolg van een algemene tendens van verzakelijking die zich kenmerkt door fusies en schaalvergroting, toenemende autonomie van instellingen en een breed gevoelde behoefte aan transparante beheers- en verantwoordingsprocessen. Die ontwikkeling is nog niet afgerond. In het rapport *De waarde van intern toezicht* van oktober 2005 concludeerden wij dat sprake was van een grote diversiteit in de vormgeving van het interne toezicht, ook wat betreft rollen en taakopvatting (Inspectie van het Onderwijs, 2005, p. 7). We constateerden toen ook dat het accent binnen het interne toezicht vooral lag op het beheer en de financiële middelen. Veel minder aandacht ging uit naar het naleven van wet- en regelgeving en de kwaliteit van het onderwijs.

Brede invulling
Het merendeel van de vertegenwoordigers van instellingen die wij voor het huidige onderzoek spraken, vindt dat het interne toezicht op evenwichtige wijze aandacht moet besteden aan onderwerpen op het gebied van het beheer van de organisatie enerzijds en (de kwaliteitszorg van) het onderwijsproces anderzijds.[8] De wettelijke formulering dat de raad toeziet op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg wordt door de meeste instellingen breed geïnterpreteerd, namelijk inclusief het toezicht op de uitkomsten van het onderwijsproces en de onderwijskwaliteit. Deze lezing komt overeen met de taakopvatting die breder in de semipublieke sector leeft. Recent werd deze taakopvatting herbevestigd in *De verklaring van ambitieus toezicht* (2013), die door een groot deel van de interne toezichthouders in de semipublieke sector wordt onderschreven (zie verder hoofdstuk 3).

---

8 In het eerste geval gaat het om de financiën, huisvesting, de bedrijfsvoering, risicomanagement en overige beheersmaatregelen.

Toezicht op onderwijskwaliteit
Als raden van toezicht aandacht hebben voor het onderwijs richten zij zich veelal op algemene aspecten van het onderwijsbeleid, zoals strategische vraagstukken over samenwerkingsrelaties, en nemen zij kennis van onderwijsontwikkelingen in de instelling. Veel raden van toezicht bespreken daarnaast de voorbereidingen op de Instellingstoets Kwaliteitszorg, de uitkomsten van de (externe) accreditaties door de NVAO en de interne audits van de instelling zelf. Wat betreft het toezicht op de onderwijskwaliteit lijkt de raad van toezicht zich in de praktijk soms vrij eenzijdig te richten op de uitkomsten van de accreditaties. Dit geldt zowel in het hbo als in het wo. Ook de jaarverslagen waarin raden van toezicht zich verantwoorden, geven geen blijk van meer dan vrij oppervlakkige aanvullende aandacht voor onderwerpen op het gebied van onderwijskwaliteit. Veel gesprekspartners vinden dit te beperkt. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat uitkomsten van accreditaties soms als een verrassing komen. Dat zou niet het geval mogen zijn, vindt men. Als de raad voldoende aandacht heeft voor kwaliteitsvraagstukken zou hij die uitkomsten voor moeten zijn, wat wil zeggen dat hij negatieve uitkomsten op zijn minst zou moeten zien aankomen, maar liever nog weet te voorkomen. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat raden van toezicht de colleges van bestuur systematisch en kritisch bevragen op de visie op onderwijskwaliteit, de doelen die het bestuur wil realiseren, de afwegingen die daarbij een rol spelen en de resultaten die worden bereikt.

De WHW is vrij duidelijk over de taken en verantwoordelijkheden van de raad van toezicht op het gebied van beheer en financiën. Diverse deeltaken worden expliciet in de wet genoemd. Dat is anders voor het inhoudelijke onderwijsdomein. Hier beperkt de WHW zich tot het voorschrift dat de raad toeziet op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg van de instelling. Een deel van de raden en colleges die wij spraken gaf aan dat de wettelijke omschrijving momenteel voldoende ruimte biedt voor de raad om toezicht te houden op de uitkomsten van het onderwijsproces. Meer regels om het toezicht in te vullen wordt niet als wenselijk ervaren, zo blijkt uit de gesprekken.

Positief geformuleerd biedt de wet dus veel ruimte. Keerzijde is dat de wettekst weinig richtinggevend en stimulerend is, aldus een aantal gesprekspartners. De wettelijke formulering ‘toezicht houden op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg’ is namelijk erg abstract. Sommige gesprekspartners geven aan dat als de samenleving en de sector zelf verwachten dat het interne toezicht ook (de uitkomsten van) het onderwijsproces omvat, deze taak dan ook met zoveel woorden in de wet tot uitdrukking zou moeten komen. Het zou dan gaan om een herformulering van de bestaande wettekst. De verdere uitwerking kan aan de sector worden overgelaten, zoals dat onder meer via de branchecodes ook nu al deels het geval is.

Voor de verdere ontwikkeling van het interne toezicht op onderwijskwaliteit is het volgens sommige gesprekspartners wenselijk om de wettelijke voorschriften over het onderwijs uit te werken in afspraken tussen raad en college. Wat in dit verband ook genoemd wordt, is het verder ontwikkelen van de kennis en ervaring over het onderwijs en bijbehorende kwaliteitszorg binnen de raad door meer leden aan te nemen die ervaring met en kennis van het onderwijsveld hebben.

(Vermeende) verschillen hbo – wo
Diverse gesprekspartners zien in het wo een kwaliteitscultuur die meer dan in het hbo door alle lagen van de organisatie heen aanwezig is. Volgens hen zou dit een verschil in benadering van het interne toezicht rechtvaardigen tussen wo en hbo. Hiervoor werden verschillende oorzaken aangedragen:

- de effecten van de fusiegolven in het hbo van de afgelopen tientallen jaren, die nog steeds merkbaar zijn;
- de sterkere verwevenheid van onderwijs en onderzoek in het wo;
- de sterkere werking van kritische nationale en internationale *peers* voor de afzonderlijke onderwijs- en onderzoeksdomeinen;
- de competitie op het gebied van de tweede en derde geldstroom in het wo.

Wij zien hierin geen aanleiding om in formele zin onderscheid te maken in taken, verantwoordelijkheden of werkwijzen van bestuurders of toezichthouders in wo en hbo. Dat neemt niet weg dat bij de uitoefening van de toezichttaken in de praktijk bovenstaande factoren relevant zijn en verschillen in agendering en focus tussen raden van toezicht kunnen rechtvaardigen.

De WHW kent taken toe aan decanen van faculteiten van universiteiten die in het hbo bij het college van bestuur zijn belegd. Denk aan het benoemen van examencommissies en het vaststellen van de onderwijs- en examenregeling. Tijdens het onderzoek werden deze verschillen een enkele maal als aanleiding genoemd voor een verschil tussen universiteiten en hogescholen als het gaat om de rol van de interne toezichthouder. Er zijn echter ook hogescholen waar taken geheel of gedeeltelijk zijn gedelegeerd aan lagere echelons. Welbeschouwd zijn er instellingen waar het college van bestuur in de praktijk ook taken vervult die meer het karakter hebben van toezicht houden dan van besturen, zeker als veel beleidsmatige of zelfs bestuurlijke taken zijn gedelegeerd aan andere lagen in de organisatie. Dat komt zowel voor bij universiteiten als bij hogescholen en hangt vooral samen met de omvang en de complexiteit van de instelling. Een dergelijke structuur of stijl van besturen op afstand moet echter niet worden verward met formeel toezicht houden. De wetgever introduceerde met Versterking besturing nu juist in formele zin een toezichthoudend orgaan dat geen deel uitmaakt van de werkorganisatie, als tegenhanger van de bestuurder die wel verweven is met de werkorganisatie.

Branchecodes voor goed bestuur
De memorie van toelichting bij Versterking besturing geeft aan dat een branchecode voor goed bestuur het vertrouwen van de maatschappelijke omgeving in het functioneren van instellingen versterkt en een belangrijke rol kan spelen bij de horizontale verantwoording. Een code biedt ook flexibiliteit en ruimte om anders dan via wettelijke regels vast te leggen hoe instellingen binnen een branche hun verantwoordelijkheid voor goed bestuur waar maken, aldus de memorie van toelichting. Artikel 2.14 van de WHW bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur een of meer branchecodes voor goed bestuur kunnen worden aangewezen. Dat is tot op heden niet gebeurd omdat voor zowel het hbo als het wo door de branche zelf codes zijn ontwikkeld.

Voor de universiteiten is in het voorjaar van 2013 na een interne evaluatie door de VNSU een vernieuwde code uitgebracht. In het voorjaar van 2012 is een uitgebreide openbare evaluatie van de branchecode voor het hbo verschenen. De evaluatiecommissie is kritisch over de mate waarin instellingen de code naleven en de uitgangspunten en bepalingen hebben geïnternaliseerd. De commissie heeft

duidelijke perspectieven geschetst voor verbetering en voor verdere ontwikkeling van het interne toezicht. Bij monde van de Vereniging Hogescholen hebben de instellingen de voorstellen omarmd en verwerkt in een bijgestelde en aangevulde branchecode.[9] De nieuwe code wordt waarschijnlijk dit najaar door de hogescholen vastgesteld.

De nieuwe (concept)branchecode voor goed bestuur in het hbo is meer richtinggevend en meer onderwijsinhoudelijk van aard dan de nieuwe code (2013) in het wo. Zo noemt de nieuwe branchecode voor het hbo expliciet als uitgangspunt dat de raad van toezicht bij zijn werkzaamheden de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie centraal stelt. Ook wordt een toetsingskader voorgeschreven dat daarbij als hulpmiddel dient. In de recent herziene branchecode voor het wo ontbreken deze onderwerpen, evenals in de versie die daarvoor van kracht was. Het onderwerp 'toetsingskader' komt in hoofdstuk 3 uitgebreider aan bod.

2.3 Uitgelicht: de examencommissie

Kerntaken

Kritiek op de kwaliteit van examens en ontwikkelingen in de variëteit in het onderwijs en op het gebied van de erkenning van eerder of elders verworven competenties (evc) waren rond 2010 aanleiding voor de versterking van de positie van examencommissies. Versterking besturing expliciteert vooral de hoofdtaken van de examencommissie en brengt haar beter in positie. De belangrijkste aanpassing is dat de hoofdverantwoordelijkheid van de examencommissie nu expliciet wordt benoemd: zij stelt op objectieve en deskundige wijze vast of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt op het gebied van de kennis, het inzicht en de vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad. Daarnaast voegt Versterking besturing de taak toe dat de examencommissie jaarlijks over haar werkzaamheden rapporteert aan het college van bestuur. Daarmee wordt beoogd de onafhankelijkheid van de commissie en de transparantie van haar werkzaamheden te vergroten en zo de *checks and balances* te versterken.

Functioneren

Jaarverslagen

Uit de jaarverslagen die wij analyseerden blijkt dat veel examencommissies worstelen met hun – overigens complexe – takenpakket. In de gesprekken bleek enerzijds dat examencommissies zichzelf soms tekort doen omdat er meer gebeurt dan zij in hun jaarverslagen verantwoorden. Anderzijds werd bevestigd dat er nog veel moet verbeteren, niet alleen in de verantwoording maar in het functioneren zelf. Management en examencommissies onderschrijven de mogelijkheden om de jaarverslagen nadrukkelijker een rol te geven in de verantwoording aan het college van bestuur, in de communicatie van verwachtingen aan docenten en bij de agendering in het overleg met het management. Dat kan door de verslagen nadrukkelijk het karakter te geven van een reflectie op de kwaliteit en op de kwaliteitsbewaking van het geheel aan toetsing en beoordeling, in relatie tot de bewaking van het afstudeerniveau.

9 In bijlage I is aanvullende informatie opgenomen over de bevindingen van de evaluatiecommissie.

Uitvoering wettelijke taken
Veel jaarverslagen zijn zeer summier van inhoud. Soms worden alleen agendapunten van vergaderingen opgesomd, zonder dat de aard van de besprekingen, de uitkomsten en eventuele adviezen, knelpunten of oplossingen werden benoemd. In de gesprekken werd bevestigd dat het accent soms nog sterk ligt op de traditionelere taken van de examencommissies, zoals het verlenen van vrijstellingen en het optreden in geval van fraude. Ook de kerntaak van de examencommissie, vaststellen of de student het beoogde eindniveau heeft gehaald, wordt soms in overwegend formele, administratieve zin afgedaan. Dat wil zeggen dat de activiteit van de examencommissie zich grosso modo beperkt tot de controle of de student de vereiste studiepunten heeft gehaald en aan alle formele verplichtingen heeft gedaan. Het bewaken van de kwaliteit van toetsen en beoordelingen wordt door veel commissies gedelegeerd of gemandateerd aan een toetscommissie. De relatie tussen examencommissie en toetscommissie is echter niet altijd duidelijk. De beschrijvingen van de activiteiten van beide commissies en van hun taken en verantwoordelijkheden, doen vermoeden dat de toetscommissies soms op relatief grote afstand van de examencommissies staan, die daardoor nog beperkt zicht hebben op de kwaliteit van de toetsing en beoordeling. In diverse gesprekken met examencommissies werd die indruk bevestigd.

Taken in ontwikkeling
De gesprekspartners gaven bijna zonder uitzondering aan de kritische kanttekeningen van de inspectie te onderschrijven. Men noemt de taakontwikkeling van examencommissies een voortschrijdend proces, dat nog niet is afgerond. In de praktijk eist de ‘besluitenmachine’ (beslissen over aanvragen, klachten en incidenten) vaak nog te veel de aandacht en dat gaat ten koste van de aandacht voor het grotere geheel en de verdere taakontwikkeling. Ook wordt de werkdruk door de examencommissies in het algemeen als erg hoog ervaren.[10]

Raad van toezicht en examencommissie
Zoals veel gesprekspartners ook opmerkten, ligt in het overheidsbeleid en het instellingsbeleid veel nadruk op efficiency en rendement. Instellingen proberen het studierendement te verhogen, zoals vaak in prestatieafspraken met de minister is vastgelegd. De inspectie verwacht van een toezichthouder aandacht voor onderwerpen die tegenwicht bieden, zoals breedte en diepgang van de opleiding en afstudeerniveau. Wij zijn bij dit onderzoek geen voorbeelden tegengekomen van raden van toezicht die het functioneren van examencommissies agendeerden vanuit hun rol als toezichthouder, of het onderwerp niveaubewaking in kritische zin aan de orde stelden – laat staan dat dit periodiek en systematisch gebeurt. In het jaar dat Versterking besturing van kracht werd agendeerden sommige raden deze thema’s wel, maar dan vooral om zich te laten informeren over ontwikkelingen.

2.4 Toezicht op naleving van de WHW

De WHW draagt de interne toezichthouder op om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving. We zijn geen voorbeelden tegengekomen van raden die dit

10 In 2014 zal de inspectie een onderzoek doen naar het functioneren van examencommissies in het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

op het gebied van onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg systematisch doen. Wel hebben besturen en toezichthouders van universiteiten naar aanleiding van incidenten nadrukkelijk aandacht besteed aan het onderwerp 'wetenschapsfraude' en integriteit. Hogescholen hebben regelmatig rapporten van de NVAO en de inspectie over bijvoorbeeld alternatieve afstudeertrajecten in 2010 en 2011 voor de raad geagendeerd.

De raden hebben echter geen actief beleid of passend instrumentarium om de naleving – al dan niet periodiek – te (laten) onderzoeken. Sommige raden van toezicht die wij spraken zien het ook niet als hun taak om in het kader van het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving de colleges actief te bevragen. Eén raad lichtte toe dat de verantwoordelijkheid voor het naleven bij het college van bestuur ligt en dat het college de opvattingen van de raad van toezicht op dit punt kent – namelijk dat alles volgens de regels dient te gebeuren.

Verschillende raden gaven aan te verwachten dat het college de raad informeert als wetgeving lastig te implementeren is of als er problemen zijn op het gebied van de naleving. Bij verandering in wetgeving, bijvoorbeeld voor de examencommissies in 2010, werd de raad soms in algemene zin geïnformeerd over de inhoud van de nieuwe wettelijke bepalingen. Van een systematische controle op naleving van de regelgeving, of van gericht toezicht op speerpunten, is echter geen sprake. Ook wat de wettelijke taken van de examencommissie betreft is niet gebleken dat raden van toezicht werkelijk toezien op het naleven van wettelijke voorschriften. Daar is echter wel aanleiding voor, zoals in paragraaf 2.3 werd toegelicht.

2.5 Medezeggenschap

Belang van medezeggenschap

In de memorie van toelichting bij Versterking besturing wordt aan de positie van de medezeggenschap een belangrijke toegevoegde waarde toegekend voor de kwaliteit en doelmatigheid van het bestuur. Door adviezen, overwegingen en inzichten van personeel en studenten te betrekken in bestuurlijke afwegingen, betrekt het college hun positie en belangen in de bestuurlijke processen. Zo ontstaat een *countervailing power.* De memorie van toelichting bij Versterking besturing geeft aan dat er geen aanleiding is voor fundamentele veranderingen in het stelsel van medezeggenschap. Uit evaluaties blijkt vooral dat voor de werking van een goede medezeggenschap een goede bestuurscultuur van belang is, aldus de memorie van toelichting.

Versterking rol medezeggenschap

De rol van de medezeggenschapsorganen is met Versterking besturing versterkt. Bestaande (advies)bevoegdheden zijn verhelderd en er zijn aanvullende bevoegdheden toegekend. Zo voorziet de wet sinds 2010 in het adviesrecht van het centrale medezeggenschapsorgaan op de profielen van de raad van toezicht. Het centrale medezeggenschapsorgaan moet bovendien worden gehoord over een voorgenomen benoeming en ontslag van een lid van de raad van toezicht en van het college van bestuur. Verder kregen de medezeggenschapsorganen recht op informatie over de beloningsverhoudingen in de organisatie. Nieuw is ook dat de raad van toezicht tweemaal per jaar met de centrale medezeggenschapsraad moet overleggen.

Voordracht lid raad van toezicht vanuit de medezeggenschap
Sinds Versterking besturing heeft het centrale medezeggenschapsorgaan van de instelling het recht één lid van de raad van toezicht voor te dragen. Op bijna alle instellingen die wij spraken was hier in de afgelopen paar jaar ervaring mee opgedaan. In het algemeen was men hier zeer positief over. Voor zover dat op basis van een relatief beperkt aantal waarnemingen kan worden beoordeeld, lijken medezeggenschapsorganen vaak te kiezen voor een lid met een uitgesproken profiel op het gebied van onderwijs en onderzoek. Zo draagt het wettelijke voordrachtrecht bij aan de totstandkoming van raden van toezicht met een evenwichtige samenstelling, waarin meer expertise op het gebied van het primaire proces aanwezig is dan voorheen. Ook diverse raden en colleges benadrukten dat de samenstelling van de raad wat dit betreft hun aandacht heeft.

Overleg raad van toezicht – medezeggenschap
Bij de meeste instellingen die wij spraken vindt tweemaal per jaar overleg plaats tussen de centrale medezeggenschap en de raad van toezicht. In de meeste gevallen bestaat een van beide overleggen uit het bijwonen (door een delegatie van de raad van toezicht) van een reguliere overlegvergadering tussen medezeggenschap en college van bestuur. Soms wordt die vergadering voorafgegaan door een kort overleg met de raad en soms worden specifiek onderwerpen geagendeerd die zich goed lenen voor bespreking in aanwezigheid van de raad van toezicht. Bij één van de zeven instellingen betreurden de vertegenwoordigers van de medezeggenschap het dat in het afgelopen jaar de twee contactmomenten met de raad niet hadden plaatsgevonden.

Belang van een open cultuur
Net zoals bij het functioneren van het interne toezicht geldt bij het functioneren van de medezeggenschap dat dimensies als communicatie, omgang met elkaar en openheid erg belangrijk zijn. Zo troffen wij bij één hogeschool een sfeer aan van opvallend open omgang met elkaar. Dat gaven de verschillende gesprekspartners onafhankelijk van elkaar aan. De vertegenwoordigers van het centrale medezeggenschapsorgaan lieten weten het zeker niet altijd inhoudelijk eens te zijn met het college van bestuur, maar altijd in een zeer open en constructieve sfeer overleg te voeren met de bestuurder. Daardoor had men aan eenmaal per jaar contact met de raad van toezicht eigenlijk genoeg. Het omgekeerde geldt overigens ook: als de intenties en de cultuur binnen een instelling niet adequaat zijn, zijn wettelijke rechten en plichten en procedures niet erg behulpzaam, ook niet voor het functioneren van de medezeggenschap. De menselijk factor - houding en gedrag – is en blijft doorslaggevend.

Knelpunten en verbetersuggesties
Gevraagd naar tekortkomingen in de wetgeving op bovenstaande punten werden geen noemenswaardige punten aangedragen. Dat wil niet zeggen dat er geen knelpunten werden genoemd of wensen werden geuit. Deze betroffen echter niet de wettelijke voorschriften of de regelingen en procedures. Meerdere malen werd opgemerkt dat het functioneren van de medezeggenschap erg afhankelijk is van de bereidheid en welwillendheid van de betrokken personen om er iets van te maken. Ook werd een aantal maal opgemerkt dat de kwaliteit van de medezeggenschap nauw samenhangt met de kwaliteiten van de betrokken studenten en docenten in de medezeggenschapsraden. Lastig is dat de zittingstermijn van studenten vaak kort is en de behoefte van studenten om te

participeren niet altijd groot is. Dat maakt dat niet altijd de kennis en expertise aanwezig is op een niveau dat men graag zou zien.

3 Bevindingen ontwikkelperspectief

Dit hoofdstuk presenteert een ontwikkelperspectief met actuele opvattingen van actoren binnen en buiten de sector over het gewenste functioneren van het interne toezicht. Daarbij zijn ook recente inzichten uit wetenschappelijk onderzoek benut. Het perspectief telt vier hoofdonderwerpen. De paragrafen 3.2 tot en met 3.5 beschrijven de bevindingen voor elk daarvan. Gezamenlijk geven ze een antwoord op de tweede onderzoeksvraag van het onderzoek: hoe krijgt het interne toezicht op het gebied van onderwijskwaliteit in de praktijk vorm, vergeleken met actuele opvattingen over het intern toezicht en recente ontwikkelingen in het veld?

3.1 Een ontwikkelperspectief

Geen inspectienorm

Intern toezicht is een onderwerp waar veel over wordt gezegd en geschreven. Dit geldt voor het hoger onderwijs maar ook voor andere semipublieke domeinen zoals de kinderopvang, de woningsector, de gezondheidszorg en zeker ook voor de commerciële en financiële sectoren. Veel bijdragen bevatten impliciete of expliciete opvattingen, verwachtingen en uitgangspunten over intern toezicht die steeds terugkeren en bijval krijgen van actoren in het hoger onderwijs. Die zijn in dit onderzoek verwerkt in een 'ontwikkelperspectief'. Dit is niet bedoeld als leidraad of voorschrift voor raden van toezicht. Wij willen verwachtingen en uitgangspunten expliciteren die binnen en buiten de sector zelf leven en breed weerklank vinden, en deze in samenhang presenteren. Natuurlijk zijn aspecten gekozen die de inspectie zelf ook betekenisvol acht en goedkeurt. Over de inhoud van het perspectief gaan wij daarom graag met de instellingen, hun interne toezichthouders en het veld in gesprek.

Bronnen

De gehanteerde bronnen zijn van uiteenlopende aard. Deels gaat het om wetenschappelijk onderzoek en evaluaties van de praktijk, deels om expliciete normstelling in de vorm van branchecodes voor goed bestuur en deels om uitgangspunten van landelijk beleid; zowel binnen als buiten het (hoger) onderwijs. Meer informatie over de gebruikte bronnen is opgenomen in de literatuurlijst aan het eind van dit rapport.

Een van de bronnen is het apart vermelden waard. In juni 2013 verscheen *De verklaring van ambitieus toezicht*. Dit boek beschrijft hoe toezichthouders in de semipublieke sector hun toezichthouderschap het liefst invullen. Daarbij ligt de nadruk op houding en gedrag. Een aanzienlijke meerderheid van de (in totaal zeshonderd) respondenten die via een enquête werden bevraagd onderschrijft de inhoud ervan. *De verklaring van ambitieus toezicht* meldt als een van de prominentere uitgangspunten: 'Ik houd integraal toezicht; naast financiën en bedrijfsvoering omvat dit het primaire proces en vooral ook de maatschappelijke impact van de organisatie' (Minderman e.a., 2013).

Dit integrale karakter komt nadrukkelijk terug in de bronnen die de inspectie als input voor het ontwikkelperspectief gebruikte. Voorbeelden zijn de *Zorgbrede code voor goed bestuur van de brancheorganisaties in de gezondheidzorg* (2010) en het rapport *Publieke belangen dienen* van de Onderwijsraad (2013). De eerste bron noemt nadrukkelijk als taak voor de raad van toezicht om toe te zien op de kwaliteit en de veiligheid van de zorg (p. 23). Dat het perspectief van de raad breder dient te zijn dan het beheer en het voortbestaan van de organisatie is ook een nadrukkelijk thema in het rapport van de Onderwijsraad. Daarin wordt gesteld dat 'de overheid haar stelselverantwoordelijkheid alleen kan waarmaken als besturen zich in de uitoefening van hun publieke taak ook rekenschap geven van het bredere maatschappelijke belang van onderwijs' (p. 22/23).

Het ontwikkelperspectief
Het perspectief bevat vier hoofdthema's die zijn uitgewerkt in de vorm van een hoofdvraag waarop de onderliggende aspecten (wensen, verwachtingen, normen) het antwoord vormen.

De vier hoofdthema's	
I	Namens wie houdt de raad toezicht en waarvoor is hij verantwoordelijk?
II	Hoe is de scheiding tussen toezicht houden, raad geven en besturen?
III	Waar richt de raad zich inhoudelijk op en hoe gaat hij te werk?
IV	Hoe verantwoordt de raad zich, aan wie en waarover?

Op de volgende pagina worden de vier thema's uitgewerkt.

I Namens wie houdt de raad toezicht en waarvoor is hij verantwoordelijk?[11]	
1	De raad van toezicht definieert waarop hij precies toezicht houdt en expliciteert namens welke groepen belanghebbenden het toezicht plaatsvindt.
2	Het perspectief van de raad van toezicht is breder dan het instellingsbelang. De raad van toezicht ziet erop toe dat het college van bestuur handelt vanuit het belang van de instelling maar ook vanuit het algemene publieke belang. Eventuele strijdige belangen worden geëxpliciteerd en tegen elkaar afgewogen.
3	De raad van toezicht houdt toezicht op alles wat er gebeurt binnen de instelling en is altijd aanspreekbaar, ook als er iets misgaat.

II Hoe is de scheiding tussen toezicht houden, raad geven en besturen?	
1	De scheiding tussen bestuur en intern toezicht vergt een duidelijke taak- en rolverdeling. De raad waakt ervoor dat hij niet gaat (mee)besturen.
2	De raad houdt toezicht op de werkzaamheden van het college van bestuur en staat het college met raad terzijde. De raad heeft dus een tweeledige taak (naast zijn werkgeverstaak).
3	De raad van toezicht bepaalt zijn eigen agenda en formuleert zijn eigen informatiebehoefte. Als in de dagelijkse praktijk het college van bestuur het initiatief heeft, doet dat niets af aan de eigen verantwoordelijkheid van de raad. Waar nodig verifieert de raad de informatie die de bestuurder aandraagt of vergaart hij zelf informatie.[12]

III Waar richt de raad zich inhoudelijk op en hoe gaat hij te werk?	
1	De raad expliciteert op welke organisatiedoelen het toezicht is gericht en bewaakt dat het college zich verantwoordt over voorgenomen en gerealiseerde organisatiedoelen en over eventuele tussentijdse beleidswijzigingen. De raad ziet toe of de realisatie plaatsvindt binnen de afgesproken randvoorwaarden (tijd, geld) en laat voor het overige het college bepalen hoe de doelen worden bereikt.
2	De raad van toezicht hanteert een toetsingskader waaruit duidelijk wordt waaraan en op welke wijze de raad de handelswijze van het bestuur en de bereikte resultaten toetst.
3	De raad van toezicht voert een permanente dialoog met het college van bestuur over de uitkomsten van het onderwijsproces en houdt het college scherp, onder andere door zo nodig kritische vragen te stellen.

IV Hoe verantwoordt de raad van toezicht zich, aan wie en waarover?	
1	De raad van toezicht verantwoordt zich door in een jaarverslag zijn werkzaamheden te beschrijven en onderbouwde conclusies te trekken op het domein van zijn toezicht. Waar nodig komen de belangen van verschillende groepen belanghebbenden daarbij expliciet aan bod.
2	De raad van toezicht ziet erop toe dat het college van bestuur aan relevante groepen belanghebbenden verantwoordt of de organisatiedoelen zijn gerealiseerd en, als dat niet het geval is, wat de oorzaken en gevolgen zijn.
3	De raad van toezicht creëert zelf fora aan wie hij zich verantwoordt, zeker als er geen 'principaal' aanwezig is aan wie formeel verantwoording wordt afgelegd. De raad evalueert regelmatig zijn eigen functioneren.[13]

11 Met de formulering 'namens wie' wordt vanzelfsprekend niet bedoeld dat leden van raden van toezicht bepaalde groeperingen zouden (moeten) vertegenwoordigen; het interne toezicht vindt wat dat betreft altijd zonder last of ruggenspraak plaats.
12 Het is regel dat de raad in ieder geval eigenstandig contact met de instellingsaccountant heeft met betrekking tot het toezicht op financiën. Daarnaast is wettelijk voorgeschreven dat de raad tweemaal per jaar overlegt met het centrale medezeggenschapsorgaan.
13 Als principaal kunnen bijvoorbeeld gelden de minister van OCW of een algemene ledenvergadering.

Toelichting
De taken en verantwoordelijkheden van de interne toezichthouder kunnen grofweg worden samengevat in drie aandachtsgebieden:

1. toezicht houden op het functioneren van het bestuur en het besturen van de organisatie;
2. raadgever zijn van en/of klankbord zijn voor de bestuurder;
3. optreden als werkgever van de bestuurder(s).

Lang niet alle facetten die tot deze aandachtsgebieden behoren komen in het overzicht terug. Wij richtten ons in dit onderzoek immers hoofdzakelijk op de kwaliteit van onderwijs en de kwaliteitszorg. Dat betekent niet dat deze dimensies minder van belang zijn of niet gebaat zouden zijn bij nadere explicitering. Deels is dat ook al gebeurd, bijvoorbeeld in de branchecodes voor goed bestuur van de VSNU en de Vereniging Hogescholen.

De nadruk ligt vrij sterk op het samenspel tussen raad van toezicht en college van bestuur. De gedachte hierachter is dat juist het proces dat zich tussen de twee actoren afspeelt, en de kwaliteit van de dialoog tussen hen, een wezenlijk onderdeel zijn van de *checks and balances* van het onderwijsproces.

3.2 Namens wie houdt de raad toezicht en waarvoor is hij verantwoordelijk?

Een lastige vraag

De vraag namens wie de raad van toezicht het toezicht uitoefent leidde in de gesprekken die wij voerden zelden tot een pasklaar en eenduidig antwoord. Ook uit de documenten over het functioneren van de raad van toezicht, de formele reglementen en de jaarverslagen blijkt niet dat de raden van toezicht voor zichzelf altijd een duidelijk antwoord hebben geformuleerd en daar naar handelen. Veel gesprekspartners noemden de vraag dan ook interessant maar lastig. Soms werden als antwoord afzonderlijke doelgroepen genoemd, zoals studenten en personeel, en na wat aarzeling bijvoorbeeld ook het (regionaal) bedrijfsleven of meer in het algemeen de belastingbetaler. Vaak ook was het eerste antwoord 'de minister'. Bij doorvragen werd niet altijd meteen duidelijk of dat de minister qualitate qua is of als metafoor voor het collectief van uiteenlopende groepen belanghebbenden in de samenleving als geheel, en wat dan het verschil is voor het handelen van de raad.

In het verlengde van de vraag namens wie de raad toezicht houdt, ligt de vraag wie de raad van toezicht benoemt. Een opvallend verschijnsel in het Nederlandse hoger onderwijs is dat alleen bij de openbare bekostigde universiteiten de minister van OCW de leden van de raad van toezicht benoemt. Bij enkele bijzondere instellingen is sprake van een overkoepelende vereniging met een algemene ledenvergadering als hoogste orgaan dat de leden van de raad benoemt, of doet de bisschoppenvergadering dat. Alle andere raden van toezicht benoemen hun eigen leden. Zij hebben geen formele instantie boven zich waaraan zij op reguliere wijze verantwoording afleggen of waar zij verantwoording aan schuldig zijn.

Publieke belangen

Uit de reglementen van de raad van toezicht komt het beeld naar voren dat het centrale perspectief van de raad van toezicht doorgaans het belang van de instelling is waarop hij toezicht houdt. In de gesprekken werd dat vaak

genuanceerd in termen van achterliggende bredere maatschappelijke belangen, en werd toegelicht dat de instelling zelf op grond van haar wettelijke taken bredere publieke doelen dient. In het algemeen lijkt men dus te vinden dat de raad van toezicht het functioneren van de bestuurder moet beoordelen vanuit een breed maatschappelijk belang, ook als dit niet geheel overeenkomt met het organisatiebelang. De beide branchecodes (voor hogescholen en universiteiten) benoemen overigens ook nadrukkelijk de brede maatschappelijke opdracht van de instellingen. Opvallend genoeg zien we dat sommige reglementen van raden van toezicht juist expliciet het instellingsbelang voorop stellen.

Het is aan de raad van toezicht erop toe te zien dat het college van bestuur vanuit het bredere perspectief handelt en zo nodig belangen van verschillende groepen belanghebbenden tegen elkaar afweegt. Denk aan studenten, personeelsleden, werkgevers, de internationale onderwijs- en onderzoeksgemeenschap, de minister, het bedrijfsleven en het beroepenveld. Hun belangen hoeven niet altijd gelijk te zijn en staan soms zelfs met elkaar op gespannen voet. Zo kan er spanning bestaan tussen de selectie van studenten en (brede) toegankelijkheid van het hoger onderwijs, of tussen efficiënte studieloopbanen, een hoog rendement en weinig uitval enerzijds en een hoog afstudeerniveau anderzijds. Het is belangrijk dat instellingen hierin goede afwegingen maken en zich verplaatsen in de groepen die belang hebben bij de producten en diensten van de instelling. Dit is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het college van bestuur. De raad van toezicht dient daarop toe te zien en ook zelf het gesprek erover aan te gaan met het college.

Wij constateren op grond van documenten en gesprekken dat hier inderdaad over wordt gesproken binnen raden van toezicht en tussen raden en colleges. In twee gesprekken werden voorbeelden genoemd waarbij de raad specifieke maatschappelijke belangen bij het college onder de aandacht bracht. Het betroffen keuzes over het wel of niet instellen van een numerus fixus bij een studierichting en het wel of niet opheffen van een opleiding. In het algemeen geldt echter dat aandacht voor inhoudelijke onderwerpen vanuit bredere publieke belangen of uiteenlopende belangen van verschillende groeperingen beperkt is. Dat geldt zeker als we dit aflezen aan de publieke verantwoording daarover (zie paragraaf 3.5).

Aanspreekbaarheid

Een andere kwestie is de vraag of en in hoeverre de raad van toezicht verantwoordelijk is als er iets misgaat. In de gesprekken is diverse malen de fictieve casus aan de orde gesteld van vijftig studenten die onterecht afstudeerden omdat hun prestaties het getuigschrift niet rechtvaardigden. Natuurlijk is de vraag wie in praktische zin verantwoordelijk is sterk afhankelijk van de precieze situatie. Formeel kan in eerste instantie de examencommissie worden aangesproken. Mocht de examencommissie het management hebben gewezen op risico's en/of tekortkomingen, dan wordt het anders. In veel gevallen heeft immers de examencommissie niet de verantwoordelijkheid of bevoegdheid om het beleid te wijzigen. Uiteindelijk is de raad van toezicht altijd aanspreekbaar als het misgaat, aldus de meeste gesprekspartners. Niet alles kan door de raad gecontroleerd worden en incidenten zijn niet altijd te voorkomen. Toch kan een raad achteraf nooit stellen dat hij het niet had kunnen of hoeven weten. Tegelijkertijd is duidelijk dat een raad van toezicht nooit alles kan zien of elk probleem kan voorkomen, zo gaven veel gesprekspartners aan.

De vraag of en welke consequenties er aan dergelijke incidenten verbonden moeten worden is dan ook niet eenvoudig te beantwoorden. Het gaat erom of het een verwijtbare of niet-verwijtbare fout is geweest. Als de raad van toezicht nadrukkelijk signalen en berichten heeft genegeerd, niet heeft doorgevraagd en niet heeft ingegrepen, dan is het duidelijk: het interne toezicht heeft gefaald en de raad dient op zijn verantwoordelijkheid te worden aangesproken. Dat wil overigens niet zeggen dat hij gelijk dient op te stappen. Sommige gesprekspartners wezen erop dat dit een uiterste middel is en dat opstappen niet altijd in het belang is van het onderwijs. Wel is relevant dat de vraag beantwoord wordt of er nog voldoende vertrouwen is in het functioneren van de raad van toezicht.

Als zich incidenten voordoen moeten verreweg de meeste raden van toezicht in het hoger onderwijs zelf vaststellen of zij goed toezicht hebben gehouden. Er is geen bovengeschikte partij die zijn handelwijze achteraf kan legitimeren of de raad naar huis kan sturen. In de wetenschappelijke literatuur wordt deze kwestie wel aangeduid als het verantwoordingsvacuüm of legitimatievraagstuk (zie bijvoorbeeld Goodijk, 2012). Door onze gesprekspartners wordt hier wat verschillend over gedacht. Enerzijds wordt het probleem onderschreven: het gat zou moeten worden gedicht, zodat in geval van een crisis de ultieme vertrouwensvraag door anderen dan de raad van toezicht zelf kan worden beantwoord. Dat verreweg de meeste raden als het zover zou komen de vertrouwensvraag zelf – en dus ook over zichzelf – moeten beantwoorden, wordt als niet erg zuiver ervaren. Dat draagt niet bij aan het vertrouwen in het systeem als geheel. Overigens zou niet per se de minister van OCW de partij hoeven zijn die het laatste woord heeft, aldus sommige gesprekspartners. Anderzijds wordt ook ingezien dat het verantwoorden ergens een eind dient te hebben. Daar komt bij dat de minister en ook de externe toezichthouder altijd een verantwoordelijkheid hebben, ongeacht de formele verantwoordingslijnen. Recent heeft de minister beleid aangekondigd dat onder meer op dit probleem inspeelt (Minister van OCW, 2013; zie ook bijlage III). Op de relatie tussen de externe en de interne toezichthouder komen we in hoofdstuk 4 terug.

3.3 Hoe is de scheiding tussen toezicht houden, raad geven en besturen?

Scheiding tussen bestuur en toezicht

De scheiding tussen bestuur en toezicht is een van de kernelementen van Versterking besturing. In het eerder genoemde rapport *De waarde van intern toezicht* constateerde de inspectie in 2005 dat de functiescheiding tussen enerzijds het bestuur en anderzijds het toezicht bij alle bekostigde universiteiten en de meeste bekostigde hogescholen op dat moment al gemeengoed was. Ook nu nemen wij dan ook waar dat sprake is van een formele scheiding tussen intern toezicht en bestuur bij de zeven bezochte instellingen, en informatie op websites en in jaarverslagen toont aan dat dit bij alle instellingen het geval is. Het adagium 'de interne toezichthouder moet niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten' wordt in dit verband vaak gehoord, maar is in zekere zin ook misleidend, aldus een van onze gesprekspartners. Een goede toezichthouder is wel in staat zich in de positie van de bestuurder te verplaatsen. Dat neemt niet weg dat hij deze rollen nooit feitelijk moet vermengen.

De evaluatiecommissie van de branchecode goed bestuur signaleert een trend waarbij toezichthouders steeds eerder in het beleidsproces worden betrokken. Wij constateerden tijdens de bezoeken dat raden van toezicht soms zeer nauw waren

betrokken bij het formuleren van de afspraken voor de prestatiebekostiging. Enkele vertegenwoordigers van raden van toezicht gaven daarop terugkijkend aan dat hun betrokkenheid hier wellicht te groot was. De commissie die de branchecode evalueerde wijst wat ons betreft terecht op een grens: de toezichthouder moet zich niet laten verleiden om toch mee te gaan besturen. De rolvastheid van de toezichthouders is daarmee een actueel thema dat het verdient om uitgewerkt te worden, aldus de commissie, en de inspectie sluit zich daarbij aan.

Ook Blokdijk en Goodijk (2012) constateren dat de scheiding tussen bestuur en toezicht juridisch correct is geregeld (p. 113-114). Zij voegen eraan toe dat dit nog niet betekent dat theorie en praktijk altijd in overeenstemming zijn. Veel besturen en raden van toezicht worstelen in de praktijk met de vraag op welke manier zij goed toezicht kunnen houden op de onderwijskwaliteit.

Toezichthouder en raadgever
In verband met de toezichthoudende en de raadgevende taak van de raad wordt wel gesproken van het probleem van 'collusie'. Hiermee wordt bedoeld dat de raadgevende functie de toezichthoudende functie in de weg kan komen te staan. Om die reden wordt de laatste jaren wel gepleit voor de tweedeling 'toezicht houden' versus 'als klankbord dienen'. Die klankbordrol is dan heel belangrijk om het maatschappelijk (brede) perspectief in te brengen en van daaruit vragen te stellen, maar is minder vergaand dan de adviserende rol.[14] Het college van bestuur en (vooral) de raad van toezicht moeten zich steeds bewust zijn van het onderscheid tussen inbreng van de raad als toezichthouder en als raadgever.

Bestuurders en toezichthouders gaven desgevraagd aan dat er een groot grijs gebied is tussen de toezichtrol en de raadgevende rol, omdat deze rollen in elkaar overlopen. In de praktijk leveren de rollen en hun overgang in de meeste gevallen echter geen misverstanden op, vinden zij. Dit geldt in ieder geval bij onderwerpen waar de raad duidelijke formele bevoegdheden heeft, zoals bij het vaststellen van de jaarrekening en de begroting. Gesprekspartners gaven aan ook wel andere middelen in te zetten, zoals onderscheid maken in de wijze van agendering ('ter besluitvorming' of 'ter verkenning') en het benoemen van de aard van de inbreng tijdens vergaderingen. Bij twijfel kan met een vraag vaak snel helderheid worden gekregen. Pas als het in de communicatie tussen raad en college niet vanzelf of ronduit stroef gaat zal het tot problemen kunnen leiden, maar dan is er vaak wel meer aan de hand, aldus de gesprekspartners. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van het college van bestuur om in geval van onduidelijkheid navraag te doen bij de raad van toezicht over de aard van de inbreng.

Ook bij ons onderzoek in 2005 constateerden wij dat volgens de instellingen nauwelijks sprake is van een spanningsveld tussen toezicht houden en raad geven. Later in dit hoofdstuk, als het gaat over een toetsingskader als hulpinstrument in het toezicht, zal blijken dat het belang van een duidelijk onderscheid tussen toezicht houden en besturen en tussen toezicht houden en raad geven in de dagelijkse praktijk soms toch wordt onderschat.

14 Overigens spreekt de WHW van 'met raad terzijde staan'. Het lijkt een woordenspel, maar toch heeft die formulering een minder vergaande lading dan bijvoorbeeld 'adviseren'. In dit rapport wordt daarom de term 'raadgever' in plaats van 'adviseur' gehanteerd.

Informatievergaring

Onafhankelijkheid
Voor het functioneren van de raad van toezicht is het van belang dat de raad goede informatie ontvangt en voldoende onafhankelijk is van de bestuurder. De WHW speelt daarop in met het voorschrift dat de raad van toezicht tweemaal per jaar met de centrale medezeggenschapsraad overlegt. Daarnaast is de instellingsaccountant een 'natuurlijke' onafhankelijke informatiebron voor de toezichthouder, met een wettelijke basis. Het is de raad van toezicht die de instellingsaccountant aanstelt, en in de praktijk vergadert de raad van toezicht in bijna alle gevallen minimaal eenmaal per jaar in aanwezigheid van de accountant als de jaarrekening moet worden vastgesteld. Ook de branchecodes voor goed bestuur in het hbo en in het wo bevatten bepalingen over de plicht van het college van bestuur om de raad van toezicht tijdig te informeren.

Blokdijk en Goodijk (2012) rapporteren dat de meeste raden van toezicht aangeven zelf op actieve wijze informatie te werven bij de bestuurder, de externe accountant en de medezeggenschap. Van eigen informatieverwerving buiten deze kanalen is echter in zeer beperkte mate sprake (p. 128, 148). De onderzoekers constateren ook dat raden van toezicht behoefte hebben aan een meer adequate informatievoorziening. Volgens veel raden ontbreekt bijvoorbeeld relevante managementinformatie over behaalde resultaten. Hier zit wel een dilemma, omdat de bestuurder van nature een enorme informatievoorsprong op de raad van toezicht heeft. Logischerwijs neemt de bestuurder dan ook vaak het initiatief voor het opstellen van de agenda van de gezamenlijke vergadering en de bijbehorende vergaderstukken.

Het is gebruikelijk dat de raad (meestal de voorzitter) vooraf alleen de agenda goedkeurt. Het risico bestaat echter dat de raad hierdoor te passief wordt. Uit de gesprekken die wij voerden en de documenten die wij bestudeerden ontstond de indruk dat de interne toezichthouders het soms lastig vinden daadwerkelijk (pro)actief zijn. Zij verlaten zich in belangrijke mate op de bestuurders.

Beducht voor de suggestie van wantrouwen
Om aan voldoende informatie te komen, zouden raden van toezicht rechtstreekse contacten kunnen aangaan met andere geledingen in de werkorganisatie dan het college van bestuur. Maar tenzij het om informele contacten op informatieve bijeenkomsten gaat, of het college daarbij zelf aanwezig is, wordt dit vaak gezien als (mogelijk) signaal van wantrouwen in de richting van het bestuur, zo blijkt uit de gesprekken. Wij vinden dat de raad van toezicht met die houding het gevaar loopt zichzelf te veel aan de zijlijn te plaatsen.

Niet voor niets formuleert *De verklaring voor ambitieus toezicht* de wens dat verificatie van informatie door de raad van toezicht zelf in geen geval als teken van wantrouwen moet worden gezien en dat dit onderwerp in alle openheid moet kunnen worden besproken (Minderman e.a., 2013, p. 20). Sterker: uitgangspunt is dat de interne toezichthouder ook andere bronnen dan het college van bestuur raadpleegt, de informatie van het college van bestuur zo nodig zelfstandig verifieert en in lastige situaties externe contra-expertise verwerft (idem, p. 23). Slechts 49 procent van de toezichthouders geeft aan zelf de organisatie in te willen gaan op zoek naar informatie 'als er een niet-pluis-gevoel ontstaat of de

informatie niet snel door het college van bestuur wordt geleverd'. (idem, p. 43). Een van de gesprekspartners suggereerde als oplossing dat de raad zich meer laat ondersteunen door een functionaris die bijvoorbeeld ook informatie kan herordenen naar de wensen van de raad en zelf aanvullende informatie kan verzamelen.

Contacten met de werkorganisatie
Daarnaast onderstreept *De verklaring voor ambitieus toezicht* het belang van goed contact met de managementlaag onder de bestuurder. Bij de bezochte instellingen vinden deze contacten vaak niet periodiek of systematisch plaats. In de gesprekken met vertegenwoordigers van de raden van toezicht kwam naar voren dat men deze contacten meer bij het bestuur vindt thuishoren en het bestuur daarbij ook vooral niet voor de voeten wilde lopen.

Bij één kleinere hogeschool was wel sprake van structureel contact met de managementlaag onder het college van bestuur. Deze raad hield bijvoorbeeld ook exitgesprekken met vertrekkende leidinggevenden en voerde kennismakingsgesprekken met nieuw aangestelde directeuren. Ook bij enkele andere instellingen is er wel contact met het hogere management. Veelal is dat echter van informatieve, informele aard. Bij de door ons geselecteerde instellingen leek op de hogescholen overigens meer sprake van contact tussen de toezichthouders en functionarissen uit de organisatie dan op universiteiten. Misschien dat de omvang van de werkorganisatie hier echter meer verklaart dan het onderscheid hbo-wo.

Onder vertegenwoordigers van het management ligt het vraagstuk genuanceerd. Enerzijds zijn er zeker directeuren en decanen die meer contact op prijs zouden stellen. Daar waar contact is wordt dat als leerzaam en waardevol ervaren. Anderzijds zien de leidinggevenden dat de raad vaak weinig tijd heeft en is er weinig behoefte aan gesprekken met de raad buiten aanwezigheid van het college, noodsituaties daarbij uitgezonderd. De medewerkers die wij spraken – docenten, leden van examencommissies, leidinggevenden – konden zich ook goed voorstellen dat het interne toezicht prima zou kunnen functioneren zonder periodiek of systematisch contact tussen leden van de raad van toezicht en geledingen van het personeel anders dan de medezeggenschap. Wel zouden veel medewerkers graag bereid zijn tot dergelijke uitwisselingen en meer aandacht vanuit de raad van toezicht zeker op prijs stellen.

3.4 Waar richt de raad van toezicht zich op en hoe gaat hij te werk?

Een complex aan doelen, beleidsvoornemens en middelen
Uit het onderzoek blijkt dat veel raden toezicht houden op het geheel van doelen in het strategische plan, het instellings- of jaarplan, de meerjarenbegroting, de jaarbegroting en bijvoorbeeld ook de afspraken die met de minister zijn gemaakt in het kader van de prestatiebekostiging. Deze documenten gezamenlijk vormen dan de achtergrond waartegen de raad het functioneren van het college en de organisatie als geheel beoordeelt. Dat roept de vraag op hoe de raad het overzicht houdt, hoofd- en bijzaken onderscheidt en doelen, afgeleide doelen en middelen uit elkaar houdt. Een complicerende factor is dat een groot deel van de doelen volgens ons onvoldoende specifiek en meetbaar is geformuleerd. Welke afwijkingen van de geplande doelen worden wel en welke worden niet geaccepteerd? Hoe stelt de raad vast of het beleid geslaagd is?

Dat valt ook niet altijd mee, zo werd in de gesprekken wel aangegeven. Soms kwam naar voren dat afzonderlijke afspraken met het college van bestuur over de te realiseren doelen de complexiteit kan verminderen, wat helpt om de (juiste) hoofdlijnen te kunnen onderscheiden. Tegelijkertijd is de werkelijkheid nu eenmaal complex: als je er één thema uitlicht, komen in de bespreking daarvan diverse andere thema's vanzelf ook aan bod. Het is dus eigenlijk niet goed mogelijk om de complexiteit daadwerkelijk te verminderen, aldus sommige gesprekspartners.

De raad van toezicht wordt vaak via termijnrapportages geïnformeerd over de voortgang van de plannen en de realisatie van de doelen. Hierin wordt meestal wel getracht de complexe werkelijkheid tot de hoofdlijnen te reduceren. Dat gebeurt bijvoorbeeld met een *scorecard* die een geconsolideerde versie is van de informatie die het college van bestuur van zijn decanen of directeuren ontvangt. Maar wij zagen ook kwartaalrapportages gericht aan de raad met algemene informatie (over bijvoorbeeld ontwikkelingen) die geheel niet werd gerelateerd aan de organisatiedoelen. De informerende functie staat dan voorop; niet duidelijk is of en hoe dergelijke rapportages ook een verantwoordingsfunctie vervullen.

Van oudsher hebben raden van toezicht een of twee subcommissies: een remuneratiecommissie en een (financiële) auditcommissie. Een aantal raden van toezicht heeft inmiddels een subcommissie onderwijs (c.q. onderwijs en onderzoek) geïnstalleerd. In de jaarverslagen van de raden van toezicht over 2011 maken vier hogescholen en één universiteit melding van zo'n subcommissie onderwijs. Daarnaast is in enkele jaarverslagen sprake van een gedachtenvorming over dit onderwerp. De taak van de subcommissie is vaak het voorbereiden van de oordeelsvorming van de raad van toezicht op het gebied van het onderwijsproces. Het werken met een deelcommissie komt de kwaliteit van het toezicht ten goede, zo gaven de raden aan. Een deelcommissie kan dieper op de inhoud ingaan, waardoor er een betere basis voor een gezamenlijke visie ontstaat. Ook is het met deze werkwijze mogelijk om in gemengd verband te werken of te vergaderen: een delegatie van de raad samen met leden van het college, en eventueel met het middenmanagement en/of stafmedewerkers. Dat lost voor een deel ook het vraagstuk op of en hoe de raad van toezicht zijn informatie krijgt zonder daarbij te zeer afhankelijk te zijn van het college van bestuur.

Ook de evaluatiecommissie branchecode hbo is positief over deze ontwikkeling en ziet ze als noodzakelijke voorwaarde voor de legitimiteit van het bestuurlijk handelen. De commissie wijst echter op een risico voor het interne toezicht. Als niet de voltallige raad zich intensief buigt over het onderwijsbeleid, van ontwerp tot evaluatie, spreekt de raad niet meer als één stem. Daarmee wordt getornd aan de kracht van het interne toezicht, aldus de commissie. De commissie benadrukt dan ook de integrale verantwoordelijkheid van de raad van toezicht voor de uitoefening van zijn taak. Dat onderschrijven wij: het bestaan van deelcommissies doet niets af aan het feit dat de raad als geheel verantwoordelijk is. In de gesprekken die wij voerden met raden van toezicht en colleges van bestuur werd ons desgevraagd verzekerd dat de deelcommissie uitsluitend een verkennende en voorbereidende rol vervult.

De laatste jaren heeft een aantal veranderingen plaatsgevonden bij het aanstellen van nieuwe leden van de raad van toezicht. Zo wordt meer en vaker gewerkt met een profielschets. Deze profielschets bevat ook steeds vaker de eis van

deskundigheid op het gebied van onderwijs en onderzoek. Ook lijkt er in toenemende mate te worden gekozen voor een open procedure op basis van een externe vacature, waarbij soms ook een extern wervings- en selectiebureau wordt ingeschakeld.

Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet bestuur en toezicht in werking getreden die het aantal toezichthoudende functies en bestuursfuncties voor leden van de raad van toezicht maximeert.[15] De wet beoogt te bevorderen dat toezichthouders voldoende tijd hebben voor hun werkzaamheden. Eén van de gesprekspartners tijdens dit onderzoek benadrukte de wenselijkheid hiervan. Anderzijds spraken wij ook deskundigen die er een risico in zien. Toezicht is een vak apart, zo luidt hun redenering. Sommige raden van toezicht zouden gebaat kunnen zijn bij 'beroepstoezichthouders'. Daarmee wordt bedoeld dat één of meer leden van de raad het toezicht houden als professie of hoofdwerkzaamheid hebben, wat de kwaliteit van het toezicht ten goede zou komen. Een inperking van het aantal toezichthoudende functies per persoon ligt vanuit dit perspectief niet voor de hand.

De vertegenwoordigers van de raden van toezicht die wij spraken tijdens het onderzoek gaven aan zeven, tien, twaalf, vijftien of twintig dagen per jaar nodig te hebben voor hun taak. Dit is mede afhankelijk van de omvang van de instelling. Behalve aan de (voorbereiding op) officiële vergaderingen besteden bijna alle vertegenwoordigers van de raden ook tijd aan meer informele aangelegenheden zoals openingen van het jaar, een dies natalis of informatieve bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten bieden vooral veel informele informatie, die van grote waarde is voor het vervullen van de formele toezichttaken. Alle gesprekspartners gaven aan dat de voorzitter aanzienlijk meer tijd en inzet voor zijn taak nodig heeft dan de andere leden van de raad. Soms werd aangegeven dat om goed toezicht te houden eigenlijk meer tijd nodig is dan nu vaak vrij wordt gemaakt of kan worden gemaakt.

Toetsingskader

Wij zien aanleiding om een betere prioritering van organisatiedoelen aan te bevelen, evenals meer duidelijkheid over de hoofdlijnen van het gesprek tussen raad en college, zoals de uitgangspunten en de ijkpunten om succes (of falen) aan af te meten. In dit verband wordt wel aanbevolen dat de raad van toezicht een uitgewerkt kader hanteert dat duidelijk maakt hoe de raad de handelwijze van het bestuur en de bereikte resultaten toetst (Blokdijk en Goodijk, 2012, p. 170; Goodijk, 2012, p. 113, 116). Zo schrijft de nieuwe branchecode voor het hbo zelfs dwingend voor dat de raad van toezicht een toetsingskader hanteert. Daarin moet uiteengezet zijn hoe de raad invulling geeft aan het toezicht op de uitvoering van werkzaamheden door het college van bestuur en welke inhoudelijke uitgangspunten hij daarbij hanteert.

Wij zochten op websites en in jaarverslagen naar instellingen die op dit moment al een toetsingskader hanteren, en vroegen daar tijdens de bezoeken naar. Wij troffen één instelling aan die melding maakt van een toetsingskader. Deze instelling gaf aan dat het kader heeft geholpen bij het structureren van de toezichtactiviteiten. Alleen al het ontwikkelen van het kader had bijgedragen aan

15 Wet van 27 september 2012 tot wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verduidelijking van de artikelen 297a en 297b (Stb. 440).

een betere formulering van de doelen en een helderder rolverdeling tussen raad en college. Men gaf ook aan nog aan het begin te staan van de ontwikkeling en mogelijkheden te zien om het toezichtkader komende jaren verder uit te werken om het interne toezicht verder te structureren. Andere instellingen gaven aan tegen het gebruik van een toetsingskader te zijn omdat dit al snel leidt tot formalisatie en bureaucratie. Men ziet het risico van een virtuele werkelijkheid waarin toezicht gereduceerd wordt tot afvinken.

Aard van de dialoog met het college

Uit de gesprekken die wij voerden komt al met al naar voren dat het kritische gesprek tussen raad van toezicht en college van bestuur aan effectiviteit kan winnen. Als voorbeeld kan dienen dat, zoals gesprekspartners regelmatig aangeven, zowel landelijk als binnen afzonderlijke instellingen in het beleid sterk de nadruk ligt op thema's als studierendement, gemiddelde afstudeertijd en uitval. In de interactie tussen raad en college zien we dan ook relatief veel aandacht voor kwantitatieve indicatoren op deze onderwerpen. Om te bepalen wanneer de resultaten op deze indicatoren goed zijn en wanneer niet, zoeken raden in toenemende mate naar interne of externe benchmarks. Tegelijkertijd ziet men in dat cijfers alleen niet voldoende zijn, en dat het verhaal achter de cijfers en de context minstens zo belangrijk is. Voor een goede werking van het toezicht is van belang dat de raad over complexe maar belangrijke inhoudelijke thema's het gesprek met het college aangaat en daarbij het college kritisch vraagt naar de keuzes die zijn gemaakt, de belangenafwegingen en de uitkomsten. Eerder kwamen we al enkele voorbeelden tegen van onderwerpen die zich daartoe lenen, zoals de relatie tussen de selectie van studenten en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, en de relatie tussen studierendement aan de ene kant en breedte en diepgang van de opleiding en het niveau van afgestudeerden aan de andere kant. Onze indruk is dat hier nog niet overal voldoende aandacht voor is.

3.5 Hoe verantwoordt de raad van toezicht zich, aan wie en waarover?

Alle raden van toezicht verantwoorden zich in een apart deel van het jaarverslag van de instelling waarop zij toezicht houden. Vaak is dat in een eigen paragraaf of hoofdstuk van één à drie pagina's. Een aanzienlijk deel van de verantwoording betreft onderwerpen zoals de samenstelling van de raad van toezicht, de deelcommissies van de raad, het aantal vergaderingen en de wijzigingen in de samenstelling gedurende het verslagjaar. Naast de algemene financiële situatie komen ook vaak investeringsplannen aan de orde en strategische samenwerkingsrelaties. Op het gebied van onderwijs zien we aandacht voor het strategisch beleid en de missie, de prestatieafspraken voor de bekostiging, studiesucces, kwaliteitszorg en accreditaties en interne audits. In de meeste jaarverslagen geeft de raad aan dat er over deze onderwerpen is gesproken maar wordt niet vermeld wat er over deze onderwerpen is besproken, welke overwegingen een rol hebben gespeeld en welke conclusies de raad trekt. Er zijn positieve uitzonderingen waarbij de raad bijvoorbeeld expliciet een positief oordeel uitspreekt over de kwaliteitszorg.

Verantwoordingsfora

Het jaarverslag van de instelling is verreweg het belangrijkste instrument van verantwoording. Ook Blokdijk en Goodijk (2012, p. 131, 152) constateren dat in beperkte mate anders dan via het jaarverslag verantwoording aan afzonderlijke belanghebbenden wordt afgelegd. Enkele raden met wie wij spraken, gaven aan te

overwegen om in de toekomst meer gericht aparte doelgroepen aan te spreken en ook op andere manieren dan via het jaarverslag. In dit verband doet *De verklaring van ambitieus toezicht* enkele goede suggesties, zoals het plaatsen van besluiten van de raad van toezicht op het intranet van de instelling of op de website.

4 Aanbevelingen

Ons onderzoek onderstreept dat verdere ontwikkeling van het interne toezicht nodig en mogelijk is. Daar kunnen diverse partijen een bijdrage aan leveren. Dit hoofdstuk presenteert twee aanbevelingen aan raden van toezicht, colleges van bestuur, de VSNU en de Vereniging Hogescholen, en een aanbeveling aan de wetgever. Het hoofdstuk sluit af met enkele opmerkingen over onze vervolgactiviteiten en de relatie tussen de Inspectie van het Onderwijs als externe toezichthouder en de interne toezichthouder.

Aanbevelingen aan raden van toezicht, colleges van bestuur, de VSNU en de Vereniging Hogescholen

Aanbeveling 1
Maak werk van de wettelijke taak van de raad van toezicht om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving inzake onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg, geef invulling aan de eigen wens om de onderwijskwaliteit een meer prominente plaats in het toezicht te geven, en verbeter de externe verantwoording van de raad over deze onderwerpen.

Toelichting
Het interne toezicht op de naleving van wet- en regelgeving gerelateerd aan onderwijskwaliteit staat nog in de kinderschoenen en kan op een aantal punten verbeteren, evenals de externe verantwoording. De bestaansgrond van instellingen voor hoger onderwijs ligt in het verzorgen van goed onderwijs voor de Nederlandse kennissamenleving. Dit dient ook voor het toezicht een belangrijke, zo niet de belangrijkste, invalshoek te zijn. De branchecode voor het wo zou op dit punt duidelijker mogen zijn, en in zowel het hbo als in het wo kan de praktijk van het interne toezicht verbeteren.

Aanbeveling 2
Verbeter het toezichtinstrumentarium door handvatten en goede voorbeelden te ontwikkelen en uit te wisselen.

Toelichting
Het gaat daarbij in ieder geval om de volgende aspecten:

a. de vraag namens wie de raad toezicht houdt, welke belangen van welke groeperingen daarbij leidend zijn en welke afwegingen daarin worden gemaakt;
b. de vraag wat de gewenste uitkomsten van het onderwijs zijn, hoe de doelen worden geprioriteerd en hoe de resultaten worden beoordeeld door de raad van toezicht;
c. toezicht op de naleving van wet- en regelgeving;
d. de juiste balans tussen toezicht houden en raad geven, met voldoende gewicht voor de toezichthoudende taken;
e. de eisen waaraan leden van de raad van toezicht moeten voldoen, de gewenste samenstelling van de raad in termen van vaardigheden en deskundigheden en de verdere professionalisering;
f. de externe verantwoording door de raad van toezicht.

Aanbeveling aan de wetgever

Aanbeveling 3
Zorg voor een expliciete wettelijke verankering van de opdracht van de raad van toezicht om toezicht te houden op het bestuurlijk handelen ten aanzien van de kwaliteit van onderwijs.

Toelichting
De wettelijke formulering van de opdracht van de raad van toezicht op het gebied van onderwijskwaliteit staat een lezing toe die zich letterlijk beperkt tot toezicht op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg. Daarmee is de tekst weinig ambitieus en stimulerend. Elk misverstand over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de raad dient te worden uitgesloten. Dit past ook bij de ambities van het veld zelf en bij het voorgenomen beleid van de minister om de aansprakelijkheid van leden van de raad van toezicht te vergroten en wettelijk te verankeren in welke gevallen de interne toezichthouder zich tot de externe toezichthouder dient te wenden. Wij bevelen daarom aan expliciet wettelijk te verankeren dat het interne toezicht op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg ook (het bestuurlijk handelen ten aanzien van) de kwaliteit van het onderwijs bevat. Dit betekent niet dat de manier waarop dit zou moeten plaatsvinden wettelijk dient te worden geregeld. De verdere invulling dient aan de instellingen worden overgelaten.

Vervolg

Relatie intern – extern toezicht
Het externe toezicht door de overheid sluit aan bij het interne toezicht in die zin dat de intensiteit van het externe toezicht afhangt van de mate waarin het interne toezicht functioneert en adequate verantwoordingsinformatie genereert (proportioneel toezicht). Zo formuleert de memorie van toelichting bij Versterking besturing het. Is er sprake van goed bestuur en van geringe risico's voor de kwaliteit, dan kan het externe toezicht sober zijn. Is dat niet het geval, dan is intensiever extern toezicht gewenst.

Doen zich incidenten voor, dan kan een gesprek met de raad van toezicht onderdeel uitmaken van een verkenning van de inspectie met als doel vast te stellen of het college van bestuur voldoende 'in control' is. Is dat niet het geval, dan vindt een onderzoek plaats. Daarbij is het goed voorstelbaar dat de raad van toezicht een van de gesprekspartners is, en wel om meerdere redenen. In de eerste plaats is de raad van toezicht een mogelijke bron van relevante informatie. In de tweede plaats kan een gesprek met de raad zinvol zijn om afspraken te maken zodat de inspectie als externe toezichthouder de interne toezichthouder niet hindert bij het vervullen van zijn taken, maar deze juist in staat stelt de eigen taken en verantwoordelijkheden optimaal te vervullen. In de derde plaats kan het noodzakelijk zijn om vast te stellen of de raad van toezicht zelf zijn taken naar behoren heeft vervuld. Bij (ernstige) incidenten kan het functioneren van het interne toezicht dus zelf ook onderwerp van onderzoek zijn.

Zoals gezegd moet de interne toezichthouder in de gelegenheid worden gesteld zo zelfstandig mogelijk te functioneren. Vanuit dit perspectief willen we in het hoger onderwijs de relatie tussen de inspectie als externe toezichthouder en de raden

van toezicht de komende jaren verder ontwikkelen. Het voornemen van de minister om bij wet vast te leggen in welke gevallen de interne toezichthouder de inspectie moet informeren en het voornemen om te stimuleren dat de interne toezichthouder twijfels over rechtmatigheid en integriteit tijdig bij de inspectie aankaart, achten wij zeer waardevol voor de verdere verbetering van de aansluiting tussen het externe toezicht en het interne toezicht.[16]

In het hoger onderwijs is de vraag of het instellingsbestuur ‘in control’ is de kernvraag bij de Instellingstoets Kwaliteitszorg van de NVAO. Instellingen bepalen zelf of zij deze instellingstoets ondergaan. Kiezen zij hiervoor en is de uitkomst positief, dan kan de periodieke accreditatie van de afzonderlijke opleidingen gedurende zes jaar in een lichtere variant plaatsvinden. Ook hier komt de proportionaliteit van het externe toezicht tot uiting: een positieve instellingsaccreditatie vormt in geval van incidenten een basis voor het vertrouwen dat de instelling problemen zelfstandig kan oplossen.

Landelijke bijeenkomst
Na het verschijnen van ons rapport organiseren wij een landelijke bijeenkomst waarin wij onze bevindingen presenteren en verder van gedachten kan worden gewisseld over de onderwerpen die in dit rapport worden aangesneden.

16 Minister van OCW, 2013, p. 11.

Literatuur

De publicaties 1 tot en met 12 zijn gebruikt als bron voor het opstellen van het ontwikkelperspectief (zie hoofdstuk 3).

1. Blokdijk, T. M. M., & R. Goodijk (2012). *Toezicht binnen onderwijsinstellingen, Onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs.* TiasNimbas Business School, Den Haag: Nationaal Register.
2. BoZ, Brancheorganisaties Zorg (2010). *Zorgbrede governancecode 2010.* Bunnik: Drukkerij Libertas BV.
3. Doop, P. W. , E. H. Hooge, & P. L. Meurs (2008). *Goed bestuur in het MBO. Rapport van de Onafhankelijke Commissie governance Code BVE.* Woerden: MBO Raad.
4. Goodijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen.* Assen: Koninklijke Van Gorcum.
5. Kamps, H. , D. Monissen, & C. van Montfort (2012). *Goed bestuur in het HBO, Advies van de evaluatiecommissie branchecode governance hbo.* Den Haag: HBO-raad, Vereniging Hogescholen.
6. Minderman, G. D., Berg, S. van den, Bikker-Trouwborst, G., Marle, E. van, Simons, P., Somers, M., & Spetter, E. (2013). *Waar is de raad van toezicht? Deel III: De Verklaring van ambitieus toezicht.* Den Haag: Boom/Lemma.
7. Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). Versterking bestuurskracht onderwijs. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 april 2013. Den Haag: OCW.
8. Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen.* Den Haag: Onderwijsraad.
9. Vereniging Hogescholen (2013). *Branchecode goed bestuur hogescholen*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.
10. VSNU (2013). *Code goed bestuur universiteiten 2013*. Den Haag: VSNU.
11. www.carvergovernance.com (2013). *The Policy governance Model.* Atlanta.
12. www.maasgovernance.com (2013). Maas Bestuursvraagstukken, *Policy governance*. Harmelen.

Overige literatuur:

13. Commissie behoorlijk bestuur (2013). *Een lastig gesprek*. Advies op verzoek van de Minister van Economische zaken.
14. Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (2000). *De raad van toezicht in het hbo. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht.* Den Haag: HBO-raad.
15. HBO-raad (2011). *Geslaagd! Handreiking examencommissies.* Den Haag: HBO-raad.
16. HBO-raad (2012). *Goed bestuur in het hbo. Advies van de evaluatiecommissie branchecode governance hbo.* Den Haag: HBO-raad.
17. Inspectie van het Onderwijs (2005). *De waarde van intern toezicht. Raden van toezicht in het hoger onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

18. Inspectie van het Onderwijs (2009). *Boekhouder of wakend oog? Verslag van een onderzoek bij examencommissies in het hoger onderwijs over de garantie van het niveau.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
19. Minister van Economische Zaken (2013). Kernwaarden van maatschappelijk verantwoord bestuur en intern toezicht in de (semi)publieke sector. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 mei 2013. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Bijlage I Enkele basisgegevens

Onderstaand worden enkele gegevens gepresenteerd over de samenstelling van raden van toezicht en hun functioneren op basis van eigen bevindingen van de inspectie, recent onderzoek van Blokdijk en Goodijk (2012) en de evaluatie van de branchecode goed bestuur in het hbo die in 2012 plaatsvond.

Bestaan, omvang en zittingsduur
Alle bekostigde instellingen voor hoger onderwijs beschikken over een raad van toezicht. Blokdijk en Goodijk (2012, p. 114 en 134) constateren dat de raden veelal uit vijf tot zeven leden bestaan. Zij worden in het algemeen voor vier jaar benoemd en kunnen meestal twee- en soms driemaal worden herbenoemd.

Deskundigheid
In een meerderheid van de raden (zestien van de 24 respondenten) is financiële deskundigheid, bestuurlijke ervaring en kennis van onderwijs en onderzoek aanwezig (Blokdijk en Goodijk, p. 135). Alle raden beschikken over leden met bestuurlijke ervaring. In het wo geven vier van de elf raden van toezicht aan behoefte te hebben aan verbreding van de expertise op het terrein van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. In het hbo geven drie van de dertien raden aan niet te beschikken over een lid met specifieke deskundigheid of ervaring in het hoger beroepsonderwijs (p. 114).

Commissies
Raden van toezicht beschikken bijna altijd over een (financiële) auditcommissie en een remuneratiecommissie. In veel minder gevallen is er ook een commissie die zich richt op kwaliteit van onderwijs en/of onderzoek. Uit de analyse van websites en jaarverslagen over 2011 blijkt dat vier hogescholen en één universiteit in dat jaar een commissie onderwijs (en onderzoek) hadden. In een enkel geval is er ook een vastgoedcommissie.

Aantal bijeenkomsten
De raden komen veelal vier- à zesmaal per jaar bijeen, zowel in het hbo als in het wo (Blokdijk en Goodijk, 2012, p. 121, 141). In veel gevallen duurt een van die bijeenkomsten een dag of zelfs twee dagen, zo blijkt uit jaarverslagen en uit de gesprekken die wij voerden. Vaak wordt op zo’n extra lange bijeenkomst aandacht besteed aan strategische vraagstukken en de evaluatie van het eigen functioneren. Soms ook zijn er extra vergaderingen van deelcommissies van de raad van toezicht. Daarnaast worden door leden van de raden met enige regelmaat algemene bijeenkomsten bijgewoond, zoals de opening van het hogeschooljaar of het academisch jaar, informele bijeenkomsten, lunchsessies en presentaties.

Tijdsbesteding
Volgens Blokdijk en Goodijk (2012) besteden leden van de raad van toezicht in het hbo gemiddeld tien dagen per jaar aan hun toezichtactiviteiten en de voorzitter vijftien dagen (p. 121, 122). In het wo varieert het tijdbeslag van twee tot twaalf dagen (bij vijf raden) tot twintig (bij twee raden) en zelfs dertig dagen per jaar (bij één raad) (p. 142). Tijdens de inspectiebezoeken bleek dat tien à vijftien

dagen per jaar aan de lage kant wordt gevonden voor een lid van de raad van toezicht om goed te kunnen functioneren. Hier is overigens wel relevant hoe omvangrijk en complex de organisatie is waarop toezicht wordt gehouden.

Werving

Leden van de raad van toezicht worden via verschillende kanalen geworven. Dit gebeurt zowel via het eigen netwerk van de instelling als via advertenties of een extern bureau (Blokdijk en Goodijk, 2012, p. 117 en 138). Veelal is sprake van een profielschets voor de raad van toezicht als geheel (twintig van de 24 respondenten), minder vaak (veertien van de 24 respondenten) zijn ook afzonderlijke profielen voor de leden beschikbaar. De gesprekspartners gaven aan dat vaker dan enkele jaren geleden wordt gekozen voor een openbare wervingsprocedure.

Zelfevaluatie

Blokdijk en Goodijk (2012) rapporteren dat elf van de dertien raden in het hbo jaarlijks hun functioneren evalueren; de overige twee doen dat eens per twee jaar (p. 130). In het wo evalueren zeven raden hun functioneren jaarlijks; vijf doen dat niet jaarlijks (p. 150). De evaluatiecommissie branchecode hbo adviseert de hogescholen om in de code vast te leggen dat de raad van toezicht de evaluaties zo organiseert dat een werkelijk frisse en kritische blik is gewaarborgd.[17]

Naleving van de branchecode goed bestuur hbo

De evaluatiecommissie branchecode goed bestuur hbo stelde in 2012 vast dat de naleving van de code beter kan en beter moet. Weliswaar is de naleving van de publicatieverplichtingen in de afgelopen jaren verbeterd en wordt aan veel van deze verplichtingen door (nagenoeg) alle hogescholen voldaan, op een aantal punten hapert de naleving nog steeds. De belangrijkste kanttekeningen van de evaluatiecommissie worden onderstaand toegelicht.

Belang van gedeeld gedachtegoed

De mate waarin het onderliggende gedachtegoed van de code door bestuurders en toezichthouders wordt gedeeld, is voor verbetering vatbaar, aldus de commissie, en ook de naleving van de code moet beter:

> *De vaststelling dat de naleving beter kan en moet betreft niet alleen de relatief eenvoudig vast te stellen naleving van verplichtingen die de code oplegt om in het jaarverslag of op de website te tonen dat aan specifieke bepalingen uit de code is voldaan. Zij betreft ook de uiteenlopende mate waarin het onderliggende gedachtegoed door bestuurders en toezichthouders wordt gedeeld. Het ontbreekt aan een gedeeld normen en waardenkader. De commissie trekt die conclusie vooral op basis van de gesprekken die hij met bestuurders en toezichthouders heeft gevoerd en waarin relevante verschillen naar voren komen, zowel met betrekking tot het belang dat aan een code wordt toegekend als met betrekking tot de kennis van de inhoud van de code.*

---

17 De branchecode goed bestuur wo spreekt over ten minste eenmaal per jaar een evaluatie van het eigen functioneren buiten aanwezigheid van het college van bestuur. De nieuwe conceptcode voor het hbo voegt aan een soortgelijke bepaling toe dat de evaluatie minstens eenmaal per drie jaar plaatsvindt onder onafhankelijke externe begeleiding. Ook *De verklaring van ambitieus toezicht* (zie hoofdstuk 2 van dit rapport) gaat hier op in. In de verklaring wordt een driejarige cyclus gepresenteerd, waarbij elke drie jaar externen bij de evaluatie worden betrokken.

Naar het oordeel van de commissie kan en mag deze situatie niet voortbestaan. (Pag. 7).

De commissie beveelt de hogescholen dan ook aan met spoed de naleving van de code op orde te brengen.

Belang van een gedragen cultuur
Regels en procedures moeten ingebed zijn in een gedragen cultuur: in opvattingen over wat fatsoenlijk, passend, ethisch verantwoord handelen is, aldus de evaluatiecommissie (pag. 7). De code moet fungeren als een anker voor de toetsing van goed bestuur en toezicht. De onderzochte code expliciteert onvoldoende de normatieve component en krijgt in de praktijk een te ondergeschikte rol. Naar het oordeel van de commissie kan en mag deze situatie niet voortbestaan. De commissie benadrukt ook het belang van de persoonlijke component: geen goed bestuur zonder goede bestuurders. Het hebben van een goede organisatie is belangrijk, maar het gaat ook en misschien wel vooral om gedrag.

Belang van helderheid over doelen, normen en waarden
De evaluatiecommissie branchecode hbo noemt als cruciaal voor goed bestuur: transparant zijn over missie, doelstellingen en centrale waarden en normen van de organisatie, verantwoording afleggen aan belanghebbenden van de organisatie en deze effectief betrekken bij beleidsvorming en uitvoering. Op deze punten kan het hbo naar het oordeel van de commissie winst boeken. De commissie beveelt de hogescholen aan om in de preambule van de code vast te leggen welke doelstellingen en welke normen en waarden uitgangspunt zijn voor het handelen van hun bestuurders en hun interne toezichthouders. Dat wordt essentieel genoemd voor het draagvlak voor de code (pag. 8).

Maatschappelijke opdracht
De commissie stelt ook vast dat de code niet doet wat men ervan zou mogen verwachten, namelijk het leggen van een verbinding tussen de maatschappelijke opdracht van het hbo – mensen goed opleiden voor de arbeidsmarkt en normen en waarden overdragen – en de governance. Die verbinding zou idealiter aangebracht moeten worden door in de code bij de verantwoordelijkheden van bestuurders en toezichthouders, maar ook bij het risicomanagement en de stakeholderdialoog de relatie van deze onderdelen met de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek centraal te stellen. (Pag. 9).

Herziening branchecodes hbo en wo
De evaluatiecommissie hbo is dus kritisch en spaart de sector zeker niet. Het is te prijzen dat het hbo kritisch naar zichzelf kijkt en over de uitkomsten daarvan openbaar verantwoording aflegt. De hogescholen hebben het advies van de commissie onderschreven en werken aan de implementatie ervan. De nieuwe branchecode voor het hbo is momenteel in concept gereed. Voor de branchecode in het wo is geen openbare evaluatie beschikbaar. Wel is de code enigszins bijgesteld door toevoeging van aanvullende eisen voor leden van de raad van toezicht in artikel 3.3.2 van de code. Daarbij worden onderwijs- en onderzoeksexpertise niet expliciet genoemd. In de nieuwe conceptcode voor het hbo wordt in artikel III 2.2 voorgeschreven dat de raad van toezicht beschikt over expertise op het gebied van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie.

Gedeelde ambities

Ruim 88 procent van de toezichthouders in de semipublieke sector is het eens met de stelling dat de raad van toezicht een eigen toezichtvisie dient te ontwikkelen en daarover open en expliciet spreekt met bestuur, stakeholders en externe toezichthouders (Minderman e.a., 2013, p. 47). *De verklaring van ambitieus toezicht* onderschrijft het belang van een goede verhouding met externe toezichthouders, en spreekt van een natuurlijke relatie tussen interne en externe toezichthouders en van het belang van periodiek contact tussen beide (idem, p. 20).

Bijlage II Wettelijke bepalingen

Onderstaand zijn de wettelijke taken van het college van bestuur en de raad van toezicht weergegeven.

Verantwoordelijkheid college van bestuur
Het instellingsbestuur – het college van bestuur – is op grond van de WHW integraal verantwoordelijk voor het bestuur en beheer van de instelling. Het college van bestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, voor het naleven van wet- en regelgeving en voor de omgang met de geldende branchecode.[18] Om die reden is het college van bestuur – en niet de raad van toezicht – het aanspreekpunt voor de minister, aldus de memorie van toelichting.

Verantwoordelijkheid raad van toezicht
De raad van toezicht houdt 'met het oog op de taken van de instelling toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden en de uitoefening van de bevoegdheden door het college van bestuur en staat dit college met raad ter zijde', aldus de artikelen 9.8, eerste lid (universiteiten) en 10.3d, tweede lid (hogescholen).[19]
Op grond van de wetshistorie, de wetteksten zelf en de memorie van toelichting kan worden aangenomen dat de wetgever de toezichthoudende taak het primaat geeft boven de raadgevende taak. De WHW geeft verder aan dat de raad van toezicht in elk geval belast is met het:

a. benoemen, schorsen, ontslaan, alsmede het vaststellen van de beloning van de leden van het college van bestuur;
b. goedkeuren van het bestuurs- en beheersreglement;
c. goedkeuren van de begroting, de jaarrekening, het jaarverslag en het instellingsplan;
d. toezien op de naleving door het college van bestuur van de wettelijke verplichtingen en de omgang met de branchecode;
e. toezien op de rechtmatige verwerving en op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van de instelling;
f. aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, die verslag uitbrengt aan de raad;
g. toezien op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg van de instelling zoals bedoeld in artikel 1.18 van de WHW;
h. jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden.

---

18 De Vereniging Hogescholen hanteert het naleven van de branchecode als lidmaatschapseis voor de vereniging.
19 Strikt genomen geldt artikel 9.8 alleen voor de openbare universiteiten. Artikel 9.51 lid 2 van de WHW gaat er van uit dat ook de bijzondere universiteiten de bepalingen in hoofdstuk 9 van de wet hanteren die van toepassing zijn op openbare universiteiten, tenzij de eigen aard van de bijzondere universiteit zich daartegen naar het oordeel van het college van bestuur verzet. Het college van bestuur dient de regels die zij hanteert en de wijzigingen daarvan zo spoedig mogelijk ter kennis te stellen van de minister van OCW (art. 9.51, lid 3).

De taken genoemd onder b, c en d waren voor de (openbare) universiteiten al onderdeel van de WHW. De overige aspecten zijn ook voor de universiteiten nieuw sinds september 2010.

Overige wettelijke bepalingen over de raad van toezicht
Wettelijk is het volgende geregeld op het gebied van de randvoorwaarden om de raad van toezicht goed te laten functioneren:

a. Het college van bestuur voorziet de raad van toezicht van een functioneel onafhankelijke administratieve ondersteuning en de raad van toezicht heeft instemmingsrecht ten aanzien van de benoeming en het ontslag van de secretaris van de raad.
b. De samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht zijn zodanig dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. De leden van de raad van toezicht hebben geen directe belangen bij de instelling. Zij hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggenspraak. De benoeming van de leden van de raad geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen.
c. Een van de leden wordt benoemd op voordracht van de medezeggenschapsraad. Deze voordracht bevat ten minste twee namen.
d. De medezeggenschapsraad wordt in de gelegenheid gesteld om aan de raad van toezicht advies uit te brengen over de profielen voor nieuwe leden van de raad.
e. De raad van toezicht pleegt ten minste twee keer per jaar overleg met de centrale medezeggenschapsraad.

Openbare versus bijzondere instellingen
De wet voorzag voor de openbare universiteiten al eerder in een door de minister benoemde raad van toezicht. Met Versterking besturing wordt daarin geen verandering aangebracht. Artikel 9.9 van de WHW bepaalt verder dat de raad van toezicht van openbare universiteiten verantwoording verschuldigd is aan de minister en dat de raad de minister de gevraagde inlichtingen geeft over zijn handelen. Voor alle andere instellingen in het hoger onderwijs geldt dat de minister geen rol heeft bij de benoeming van de leden van de raad.

Bestuur en toezicht in één orgaan
Versterking besturing biedt bijzondere instellingen de keuze om de bestuurlijke en toezichthoudende taken beide onder te brengen in één orgaan. De bepalingen met betrekking tot de raad van toezicht zijn dan van overeenkomstige toepassing op de bestuursleden die met het toezicht zijn belast, en omgekeerd. De redenen voor deze keuze dienen in het jaarverslag te worden vermeld en het bestuursreglement moet aangeven hoe de functionele scheiding tussen bestuur en toezicht wordt gewaarborgd. Het bestuursreglement c.q. de statuten dienen aan de minister te worden toegezonden, zodat de minister kan vaststellen of sprake is van een deugdelijke scheiding. Voor zover de inspectie bekend is, heeft geen enkele instelling voor dit *one tier-model* gekozen.

Verantwoordelijkheden examencommissie
Onderstaand worden de taken van de examencommissie weergegeven zoals deze luiden na invoering van Versterking besturing.

Versterking besturing expliciteert vooral de hoofdtaak van de examencommissie. Daarbij gaat het deels om een aanscherping van de al langer bestaande taken en deels om een aanvulling. De belangrijkste aanpassing is dat de hoofdverantwoordelijkheid van de examencommissie nu expliciet wordt benoemd: zij stelt op objectieve en deskundige wijze vast of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt aan de kennis, het inzicht en de vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad.

Daarnaast voegt Versterking besturing de taak toe dat de examencommissie jaarlijks over haar werkzaamheden rapporteert aan het college van bestuur. Doel daarvan is de onafhankelijkheid en de transparantie te vergroten en de *checks and balances* binnen de instelling te versterken.

De examencommissie heeft daarnaast als taken en verantwoordelijkheden:

a. borgen van de kwaliteit van tentamens en examens;
b. vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling (OER);
c. verlenen van vrijstellingen;
d. uitreiken van het getuigschrift en het diplomasupplement na een verklaring van het instellingsbestuur dat aan de procedurele eisen is voldaan;
e. in geval van fraude: eventueel de student het recht ontnemen op het afleggen van tentamens/examens en het instellingsbestuur voorstellen de inschrijving van de student te beëindigen;
f. regels vaststellen over taken, bevoegdheden en maatregelen inzake het voorgaande;
g. aanwijzen van examinatoren voor het afnemen van tentamens en het vaststellen van de uitslag daarvan;
h. in voorkomende gevallen: beslissen over een vrij onderwijsprogramma (alleen in het wetenschappelijk onderwijs).

De wet bevat daarnaast de volgende bepalingen over (het functioneren van) de examencommissie:

1. Er is één examencommissie per opleiding of groep van opleidingen.
2. Ten minste één lid is docent aan de opleiding(en).
3. Het instellingsbestuur stelt de examencommissie in en benoemt de leden op basis van hun deskundigheid inzake de opleiding(en).
4. Het instellingsbestuur zorgt ervoor dat de examencommissie onafhankelijk en deskundig kan functioneren.
5. Het instellingsbestuur hoort de leden van de examencommissie voordat een nieuw lid wordt benoemd.
6. Als een examinator tevens lid is van de examencommissie neemt deze in geval van een klacht geen deel aan de betreffende beraadslaging.
7. Examinatoren verstrekken de examencommissie de gevraagde inlichtingen.

Bijlage III Brief Versterking bestuurskracht

Versterking bestuurskracht onderwijs
De minister van OCW constateert in haar brief aan de Tweede Kamer van 19 april 2013 over versterking van de bestuurskracht in het onderwijs dat medezeggenschapsorganen en andere belanghebbenden hun ruimte om bestuurders tegenspraak te geven nog onvoldoende benutten. Bovendien ontbreekt het de minister aan interventiemogelijkheden om in te grijpen als bestuurders en toezichthouders zó ernstig falen dat de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel schade lijdt. De minister kondigt daarom de volgende maatregelen aan, die tevens een antwoord zijn op de in paragraaf 3.2 van dit rapport geschetste problemen.

1. **Verruiming van de aanwijzingsbevoegdheid**. Behalve bij financieel wanbeleid moet de aanwijzingsbevoegdheid van de minister als ultimum remedium kunnen worden ingezet als bestuurders en toezichthouders nadrukkelijk nalaten effectief te interveniëren en als de problemen met de onderwijskwaliteit in de instelling zo ernstig zijn dat ze het vertrouwen in het stelsel in gevaar brengen.

2. **Verzoek aan de rechter om te schorsen of ontslaan**. Als zo'n aanwijzing onvoldoende oplevert en acuut ingrijpen absoluut noodzakelijk is, dan wil de minister de rechter in de toekomst kunnen verzoeken om bestuurders of toezichthouders te schorsen of te ontslaan. De rechter kan dan op voorstel van de minister een tijdelijke voorziening voor het bestuur of toezicht treffen.

3. **Aansprakelijkstelling toezichthouders**. De minister wil regelen dat in de toekomst niet alleen bestuurders, maar ook interne toezichthouders hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld wegens onbehoorlijke taakvervulling als bedoeld in artikel 2:9 van het Burgerlijk Wetboek. Ook hier gaat het om een uiterste middel.

4. **Einde aan coöptatie**. De minister wil de coöptatie en het benoemen van 'gelijken' doorbreken. Bestuurders en interne toezichthouders moeten op transparante wijze worden geworven en benoemd. Om naast kwaliteit ook diversiteit te borgen, dienen werving en selectie plaats te vinden op basis van profielschetsen. Het uitgangspunt van een open en transparante procedure wordt daarom wettelijk verankerd c.q. aangescherpt in sectorale wetgeving.

De minister streeft ernaar binnen een half jaar na haar brief met elke sector afspraken te maken over de implementatie van haar voornemens.

Bijlage IV Deskundigenpanel

Op 12 september 2013 presenteerden wij onze voorlopige bevindingen aan een panel van deskundigen. Dit panel bestond uit leden van de raden van toezicht van instellingen die wij tijdens het onderzoek bezochten en enkele wetenschappers op het gebied van intern toezicht. Ook een vertegenwoordiger van het ministerie van OCW was aanwezig. Op de bijeenkomst is de vraag aan de orde geweest of het ontwikkelperspectief (zie hoofdstuk 3) een bruikbaar hulpmiddel is voor interne toezichthouders en of het een goede basis vormt voor de verwachtingen die de externe toezichthouder mag hebben van de raad van toezicht op het gebied van onderwijskwaliteit. De uitkomsten van de bespreking worden hieronder kort samengevat.

De aanwezige leden van de raden van toezicht gaven aan dat de bevindingen van de inspectie een momentopname zijn. Omdat men de tekst van het inspectierapport nog niet kende was men benieuwd naar de precieze formuleringen en de toonzetting van het rapport. Of de instellingen het rapport als een stimulans zullen ervaren voor de verdere ontwikkeling van het interne toezicht hangt daar voor een belangrijk deel van af. De gesprekspartners gaven ook aan dat er momenteel veel ontwikkelingen gaande zijn die ook komende jaren nog hun effect zullen hebben. Als voorbeeld wordt genoemd dat veel raden van toezicht serieus aan hun verdere professionalisering werken, onder andere in de vorm van gerichte scholing. Ook is steeds meer sprake van expliciete profielen voor nieuwe leden van de raad en vindt de werving vaker op openbare wijze plaats, bijvoorbeeld via vacatures in de krant, aldus de toezichthouders. Overigens neemt ook de inspectie deze ontwikkelingen waar.

Tijdens de bespreking komt kort het specifieke karakter van toezichthouden in de (semi)publieke sector aan de orde. Karakteristiek voor toezichthouders in deze sectoren is dat zij 'hart voor de zaak' hebben, zo geeft één van de aanwezige toezichthouders aan. In het hoger onderwijs betekent dit dat goed onderwijs en onderzoek voor de Nederlandse samenleving voorop staat in het denken en handelen van de toezichthouder.

De gesprekspartners benadrukken het belang van de uitkomsten van de accreditatie voor hun eigen toezichttaken. De toezichthouders willen graag volledig kunnen vertrouwen op de uitkomsten van het accreditatieproces. Dat wil zeggen dat positieve accreditaties mogen worden beschouwd als het bewijs dat de basiskwaliteit in orde is. Tegelijkertijd vindt men dat niet kan worden volstaan met aandacht voor de uitkomsten van accreditaties. Op het gebied van onderwijs en onderwijskwaliteit speelt er meer dan periodiek in de accreditaties aan de orde komt of kan komen. De raadsleden willen dan ook breder en waar nodig diepgaander het gesprek met het college van bestuur voeren. Een aantal aanwezigen geeft aan goede ervaringen te hebben met het instellen van een aparte onderwijscommissie vanuit de raad (naast de audit- en remuneratiecommissie). Zo'n commissie maakt het namelijk mogelijk meer de diepte in te gaan.

De raad van toezicht ziet toe op het bestuurlijk handelen. Eén van de gesprekspartners merkt op dat dit niet altijd alleen het handelen van het college van bestuur hoeft te betreffen. Vooral in grote en complexe onderwijsorganisaties komt het voor dat zich ook onder het niveau van het college van bestuur bestuurlijke processen afspelen. In het wetenschappelijk onderwijs vloeit dit deels ook rechtstreeks voort uit de WHW. Als taken zijn opgelegd of gemandateerd aan bijvoorbeeld faculteitsdecanen of directeuren dan 'volgt' het interne toezicht idealiter deze bestuurlijke taken en zijn deze functionarissen ook een natuurlijke gesprekspartner voor de interne toezichthouder. Daarnaast vinden de raadsleden dat een raad ook buiten aanwezigheid van het college informatie kan verzamelen, binnen of buiten de eigen organisatie, zonder dat dit een teken van wantrouwen is of als zodanig dient te worden opgevat. Het is juist een uitingsvorm van de onafhankelijke werkwijze van het interne toezicht en onmisbaar om goed toezicht te houden.

De aanwezigen waarschuwden er voor dat het ontwikkelperspectief dat de inspectie presenteert onbedoeld als richtlijn of pseudoregelgeving kan worden opgevat, zeker omdat het van de externe toezichthouder afkomstig is. De inspectie geeft aan zich hiervan bewust te zijn. Keerzijde is dat aan de inspectie vaak gevraagd wordt transparant te zijn over haar opvattingen en zienswijzen. Gepoogd is met het ontwikkelperspectief het goede midden te treffen. Het is gebaseerd op de opvattingen van het veld zelf en is bedoeld als een aanzet voor discussie tussen en met instellingen, aldus de inspectie. Eén van de aanwezigen merkt op dat het ontwikkelperspectief op een voldoende hoog abstractieniveau is geformuleerd en geen discutabele elementen bevat.

In het verlengde hiervan werd door de toezichthouders gesteld dat er een risico is dat de minister of de Tweede Kamer meer regelgeving wil introduceren. Dat achtte men overbodig en ongewenst.

Naar aanleiding van de formulering 'namens wie houdt de raad van toezicht toezicht?' werd door de toezichthouders benadrukt dat leden van raden van toezicht hun taken altijd zonder last of ruggenspraak vervullen en dat geen sprake is van een vertegenwoordigingsmodel. Juist omdat sinds Versterking besturing de centrale medezeggenschapsorganen het recht hebben om een lid voor te dragen, dient te worden vermeden dat de indruk ontstaat dat sprake zou zijn van vertegenwoordiging van specifieke belangen of groeperingen.

Een gesprekspartner noemde het ontwikkelperspectief en het bezoek van de inspectie een aanleiding voor extra reflectie binnen de raad. Een andere gesprekspartner gaf aan het ontwikkelperspectief al impliciet te hanteren. De aanwezigen zouden het interessant vinden good practices van andere instellingen te lezen. De inspectie heeft in de gesprekken tijdens het onderzoek gevraagd of instellingen good practices hadden die men wilde delen, maar dat bleek helaas niet het geval.

Tot slot kwam de vraag aan de orde of verschillen tussen kleine en grote organisaties en/of tussen hogescholen en universiteiten verschillen in het toezicht vergen of rechtvaardigen. Wat de functie van het toezicht en de taken en rollen van de interne toezichthouder en de bestuurder betreft lijkt dat de inspectie niet zinvol of wenselijk. Iets anders is dat de uitvoering van het interne toezicht altijd contextgebonden is. Waar een raad van toezicht op enig moment meer of minder

aandacht aan besteedt, en de wijze waarop zij concreet te werk gaat, is afhankelijk van de specifieke situatie. Dat dit per instelling (of periode) anders kan zijn, daarover waren de aanwezigen het eens.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2013-19 | gratis
ISBN: 978-90-8503-324-0

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.